

CARACTERÍSTICAS CONSTITUCIONALES PARA LA DETERMINACIÓN DE UN SISTEMA DEMOCRÁTICO

SUMARIO: *Introducción. 1. Desglose de conceptos: ¿qué es la constitución? y ¿qué es la democracia? 2. ¿Cómo es un sistema democrático?: democracias de tipo clásico y democracias socialistas. 3. El concepto de democracia constitucional: la lucha por el Estado de derecho. 4. ¿Cuáles son las características que permiten reconocer un sistema democrático en la constitución? 5. El marco teórico de referencia: los principios de una filosofía democrática.*

Introducción

El enunciado del tema 2 de este Congreso —características constitucionales para la determinación de un sistema democrático— parece, a simple vista, muy sencillo y de carácter formal. Bastaría, en efecto, enumerar y comentar algunos de los requisitos básicos que debe llenar el articulado de una Constitución o de las leyes fundamentales de un país —según sea el caso de constituciones escritas o consuetudinarias— para saber si hay un sistema democrático o no. Y, sin embargo, si se examina más a fondo dicho tema, se van encontrando grandes e importantes problemas, con muchas implicaciones en diversos aspectos, que es preciso resolver. Lo que parecía simple, se complica y se hace difícil. Vemos que no son tan evidentes algunos conceptos que se habían tenido como obvios: ¿qué es una constitución? ¿cuáles son o deben ser sus características esenciales? ¿qué es la democracia? ¿cómo puede asegurarse una genuina democracia en la constitución y en la praxis política de un pueblo?

Éstas y muchas otras interrogaciones correlativas parecen despertarnos de un “sueño dogmático” y ponernos en presencia de cuestiones que en realidad hasta ahora no han sido resueltas satisfactoriamente. Y si nos fijamos bien, resulta que son estas cuestiones las que constituyen la máxima preocupación del mundo actual, tanto en foros académicos como políticos, y sobre todo en la vida política cotidiana de los pueblos del mundo, y en especial de Iberoamérica. Hoy se habla mucho de Estados democráticos, de Estados socialistas o marxistas y de Estados de seguridad nacional. ¿Qué significan estas expresiones? ¿Qué semejanzas y diferencias hay entre ellas? ¿Puede decirse que los tres tipos de Estado responden a un distinto ideal democrático o bien que no se da la democracia en algunos de ellos?

Al entrar en las últimas décadas del siglo xx y enfrentarnos al reto que nos presenta el siglo xxi, nos encontramos con que hemos estado utilizando en el derecho constitucional conceptos jurídicos y filosóficos que muchas veces no hemos

analizado a fondo. Los hombres de nuestra generación y de las que inmediatamente la precedieron, recibimos esos conceptos como dados, como evidentes, y no nos hemos preocupado por examinar lo que en verdad significan y cuáles son los supuestos de los que parten. Y así nos encontramos ahora con una gran confusión mental que se traduce en muchas malas consecuencias, como son las de tomar como democracias las que no lo son y no saber determinar con claridad las características que debe reunir un auténtico sistema democrático. En otras palabras, nos ha faltado una conciencia crítica que nos permita precisar, con todo rigor, el sentido y valor de esos conceptos y su adaptabilidad a la época en que vivimos.

El derecho constitucional es una disciplina que no puede quedarse en la mera descripción empírica y explicación causal inmediata de sus conceptos e instituciones. Tal vez así lo había hecho en otras épocas, sobre todo con el gran predominio de la escuela exegética y del formalismo jurídico. Pero en las condiciones actuales del mundo, ya no puede quedarse en ese simplismo metodológico, sino que tiene que integrarse activamente —en actitud de influir y de recibir— en el gran cuadro de disciplinas que estudian los fenómenos humanos, y en especial el político. Debe, pues, ser un estudio multidisciplinar e interdisciplinar. Esto es, debe recoger los resultados de muchas disciplinas, como la sociología, la economía, la historia, la politología y otras más, para llegar a sus conclusiones jurídicas, y por otro lado, tomar una actitud de interacción recíproca con esas mismas disciplinas, de tal manera que hay un intercambio de métodos y procedimientos, y se llegue a conclusiones que sin dejar de ser propias de cada una de ellas, sirvan a las otras para retroalimentarse. Y por encima de todo, no hay que olvidar la conexión esencial y necesaria que debe tener el derecho constitucional con la filosofía jurídica y política. Sin recurrir a los modelos ideales o estimativos que legitiman y justifican los esquemas jurídicos positivos, hay el peligro de tomar como justicia lo que no es más que la dura ley que esclaviza a los hombres.

Queremos, por ello, en este breve estudio ir un poco más al fondo de las condiciones que debe reunir un régimen constitucional para garantizar un sistema democrático y mediante un análisis de los conceptos básicos de constitución y democracia llegar a determinar las características que a modo de imperativos debe buscar un sano constitucionalismo para establecer y salvaguardar una genuina democracia. No se trata de un estudio descriptivo, sino más bien reflexivo y crítico.

1. *Desglose de conceptos: ¿qué es la constitución? y ¿qué es la democracia?*

Al hacerse el enunciado “características constitucionales” se está haciendo referencia, indudablemente, a las constituciones que rigen a los países modernos. Mucho se ha discutido en el ámbito teórico del derecho constitucional qué significa el término “constitución”. Allí están, entre otros, los magníficos estudios de los clásicos del constitucionalismo moderno —Lassalle, Schmitt, Loewenstein, Heller, entre muchos— para ejemplificar las dudas y controversias que ha susci-

tado el término. Pero no vamos a intervenir en esas discusiones. Se han publicado afortunadamente en nuestro medio estudios muy serios acerca de la constitución y el constitucionalismo,¹ y a ellos nos remitimos.

Lo que queremos aquí destacar —y es lo que viene a nuestro propósito— es la diferenciación que debe hacerse entre la constitución “real” del país y la constitución “política” o “jurídico-formal”. En otras palabras, entre “normalidad” y “normatividad”, lo que es y lo que debe ser. Porque sin una distinción clara entre estos conceptos podemos fácilmente caer en el error de considerar que lo que es “normal” en un país, esto es, conforme con sus normas positivas, es a la vez justo, o sea, realmente “normativo”.

En la actualidad se entiende por “constitución” la ley fundamental del país, que en una proporción abrumadora es de carácter escrito y rígido. Es la ley fundamental, la super ley, en el sentido de origen y culminación de todo el sistema jurídico y a la cual deben conformarse todas las leyes secundarias. Se ha dicho con razón que la “constitución” es mirada en los Estados modernos no sólo como una positividad normativa, como algo que de hecho tiene la supremacía en el orden jurídico interno, sino como un arquetipo, como un paradigma de los ideales políticos populares. Y se habla de ella con elogio y respeto. Es fácil detectar, en el lenguaje de los políticos profesionales y en el de los ciudadanos sencillos, el sentido emotivo que se da al término “constitución”, como queriendo indicar lo más valioso e intangible de la vida comunitaria.

Esto no es casual ni fortuito. Proviene de una larga evolución histórica que va desde la “politeia” de los griegos hasta los regímenes constitucionales de nuestros días. Ya los griegos —con su clara visión de la vida política y su práctica cotidiana de la democracia en el siglo de oro ateniense— distinguieron diversos significados de la “politeia”: como estructura fundamental de la polis; como distribución de funciones; como ideal político de la vida comunitaria; como forma de gobierno; como conjunto de leyes; como legislación especial o simple colección de reglas de competencia. Muchos de estos significados pasaron a la “constitución” del derecho romano, que sufrió una gran evolución desde la época de la república, con su forma mixta de gobierno, hasta la del imperio, con su predominio de la potestad legislativa del *princeps*.

Quedaron así perfilados desde la antigüedad clásica los dos sistemas —democrático y autoritario— de organización política constitucional. En uno la legislación emanaba del pueblo; en el otro, del gobernante. En la Edad Media el fenómeno de la atomización del poder político que dio lugar, por un lado, a la “poliarquía” —multiplicidad de poderes coexistentes— y, por el otro, a la “diarquía” —reparto de poderes entre el Papa y el Emperador—, hizo resurgir con fuerza real, aunque no siempre visible, al pueblo como protagonista de las luchas políticas. Los vasallos de los señores feudales y de los reyes fueron poco a poco convirtiéndose en los ciudadanos de las ciudades libres. Surgió entonces la “constitución” en la Edad Media como una forma de pacto o compromiso entre los

¹ Ver, por ejemplo, el excelente estudio de Tamayo y Salmorán Rolando: *Introducción al estudio de la constitución*, México, UNAM, 1979, t. I.

gobernantes y los gobernados. Se otorgaron a las ciudades *fueros* o *cartas* en las que se les dotaba de numerosos e importantes privilegios. Esto sucedió en los principales países europeos como España, Francia, Inglaterra, Alemania, Flan-des, Italia. Hacia fines de la época medieval el régimen urbano y municipal, unido al de las cortes, parlamentos o Estados generales, hacía prever un gran renacimiento democrático. Estaban ya en juego las dos ideas básicas de toda democracia: el origen popular del poder político y el carácter *ministerial* o de servicio de los derechos ejercitados por los gobernantes. Las constituciones adquirieron el carácter de “leyes fundamentales del reino”.

Por desgracia estos avances democráticos se vieron frenados por la nueva aparición del absolutismo regio en los siglos xv, xvi y xvii. Circunstancias de orden material e ideológico permitieron a los reyes recuperar sus viejos poderes en detrimento de sus súbditos. Y no fue sino hasta mediados del siglos xvii, con el triunfo de la revolución parlamentaria en Inglaterra, cuando paulatinamente reapareció el concepto de “constitución” como ley fundamental que rige los derechos de gobernantes y gobernados. Vinieron después los pródromos del régimen constitucional moderno: la aparición de las primeras constituciones escritas en Norteamérica; el racionalismo de la Ilustración francesa que iluminó y fundamentó las constituciones francesas de la época revolucionaria, y la generalización de las constituciones escritas en Europa y los países de América Latina por influencia del liberalismo político.

Surgió así el concepto que en la actualidad tenemos de “constitución” y que es empleado por todos los pueblos civilizados del mundo. Es el de la ley fundamental del Estado que se expresa en un documento escrito y en el que aparecen, por una parte, los derechos públicos de los ciudadanos y por la otra las grandes líneas de la estructura y funcionamiento del Estado. Éste es, al menos, el concepto descriptivo de “constitución”. Lo que ella es. Pero, ¿corresponde a lo que debe ser? ¿a lo que desde Platón se entendía por “politeia”, como expresión de los ideales políticos del pueblo, de la mejor forma de gobierno para el país? Esto es lo que se trata de averiguar. Y hay que hacerlo con mucha diligencia y rigor, porque va de por medio algo de tanta importancia como es la paz, la libertad y la justicia de las sociedades.

Veamos ahora qué se entiende por democracia. No se trata de definirla o caracterizarla formalmente. Decenas de tratadistas de derecho constitucional y de ciencia política lo han hecho y con acierto. Quizá en el lenguaje práctico de la política, sin mayores pretensiones teóricas o doctrinales, sea difícil hallar una mejor descripción de la democracia que la que hizo el presidente Lincoln en su célebre discurso de Gettysburg: “El gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. Señaló así, el connotado político norteamericano, tres de las notas esenciales de la democracia como forma de gobierno: 1. Su *origen* popular; 2. Su *ejercicio* popular; 3. Su *destino* popular.

Pero la democracia no es nada más una forma de gobierno, sino que ha evolucionado a lo largo de los siglos. Después de las luchas que tuvo que sostener para imponerse sobre las tendencias absolutistas y autoritarias en los siglos xviii

y XIX, acabó por penetrar en las conciencias como un verdadero principio inspirador de la convivencia humana, como un estilo de vida, en el que se reconocieran y practicaran ciertos valores permanentes de la existencia política: la dignidad de la persona humana; su condición de ser libre y autónomo; sus derechos inalienables frente al Estado; su capacidad para participar responsablemente en el ejercicio del poder; su derecho a percibir una parte proporcional y equitativa de la riqueza del país.

Así la democracia pasó a ser la expresión de una forma de vida y de un ideal político que se podían dar en cualquier régimen gubernamental, ya fuera monarquía o república. Sus características han sido estudiadas en nuestros días por notables politólogos y iusfilósofos, como Georges Burdeau, Luigi Sturzo, Karl J. Friedrich y Agustín Basave, entre otros. Y podemos decir que en la actualidad la democracia es más un concepto eulogístico —cargado de contenidos emotivos— que un concepto jurídico-político de perfiles definidos.

En este sentido, por ejemplo, nos dice Basave que:

El régimen democrático es el más justo en cuanto que: 1) Garantiza al ciudadano su activa participación política; 2) Evita el despotismo de los gobernantes; 3) Permite la manifestación regular y ordenada de la opinión pública; 4) Posibilita los virajes y reajustes convenientes y oportunos; 5) Fomenta la nota característica y distintiva del hombre, la racionalidad, y por la racionalidad, la eticidad; 6) Se adapta mejor a una sociedad fraccionada, con un pluralismo de valores; 7) Reconoce la igualdad esencial de los hombres y favorece la estructuración y el funcionamiento del Estado de derecho.²

Esto mismo que nos dice Basave lo podemos comprobar en los grandes documentos constitucionales de nuestros días, en las declaraciones de la Organización de las Naciones Unidas, en los discursos de los jefes políticos de los Estados —reyes, presidentes, primeros ministros—, en las cartas constitutivas de organismos o asociaciones internacionales; en suma, en todos los foros políticos desde los cuales se manifiestan los grandes lineamientos del gobierno humano. En todos ellos aparece la democracia —así, sin mayores determinaciones— como el gran ideal político de la humanidad, como el *desideratum* de todos los pueblos. Como el único régimen político compatible con la dignidad del hombre y sus anhelos de libertad y de justicia.

Es notable, a este respecto, el ejemplo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al ser reformada en su artículo 3o. —relativo a la educación que imparta el Estado— en la época del presidente Ávila Camacho (1940-1946), estableció que el criterio que debe orientar a dicha educación, “será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un *sistema de vida* fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

² Cfr. Basave Fernández del Valle Agustín, *Teoría de la democracia*, Monterrey, Centro de Estudios Humanísticos de la Universidad de Nuevo León, 1963, pp. 41 y 42.

Este claro concepto eulogístico de la democracia podemos, pues, decir que constituye el ambiente político general de nuestra época. Ya pasaron los tiempos en los que los Estados totalitarios de la posguerra —singularmente la Italia fascista, la Alemania nacionalsocialista y el Japón militarista y autocrático— se daban el lujo de tronar contra la “decadente” democracia y vilipendiarla. Hoy hasta el comunismo marxista-leninista, entronizado en la URSS y en sus Estados satélites, y tradicional enemigo de la democracia de tipo clásico u occidental, a la que califica de capitalista y burguesa, se quiere aprovechar del aura democrática y denomina a sus regímenes: “Democracias Socialistas” o “Democracias Populares”.

El uso indiscriminado de la palabra “democracia” nos obliga entonces a hacer nuevos análisis de sus contenidos y finalidades para ver si no es nada más una forma hueca e ilusoria, sino un sistema real y efectivo de convivencia política. Para ello debemos determinar sus características infaltables.

2. *¿Cómo es un sistema democrático?: democracias de tipo clásico y democracias socialistas*

La democracia ha recorrido un largo camino en los tiempos modernos tanto en la historia de las ideas políticas como de las instituciones políticas. Desde el vigoroso punto de arranque de la “gloriosa revolución” inglesa de 1688, con su “Declaración de Derechos” de 1689, la democracia fue imponiéndose sobre los gobiernos absolutistas y ganó decisivamente terreno desde fines del siglo XVIII hasta fines del siglo XIX tanto en Europa como en los Estados Unidos de Norteamérica y en los países de la América Latina. Hacia 1870 y hasta comienzos de la primera guerra mundial, en 1914, se fue configurando así, y perfeccionando, una democracia a la que se denominó “clásica” u “occidental” y también —atendiendo al influjo ejercido por la filosofía política liberal y el predominio de la clase burguesa— “democracia liberal-burguesa”. Esta democracia, apoyada en una estructura político-jurídica llamada “Estado de derecho liberal-burgués”, entró en grave crisis en el periodo de la primera posguerra, de 1919 a 1939. Se criticaron, por inoperantes y caducas, algunas de sus instituciones básicas como el parlamentarismo, la libertad de opinión, los partidos políticos, la economía de mercado, fundada en la libre competencia. Y comenzaron a surgir en Europa movimientos “totalitarios”, de izquierda y de derecha, que trataron de acabar con el viejo modelo de la democracia liberal y crear una nueva forma de Estado: el Estado unánime, con una sola ideología, un solo partido, un jefe carismático y un poder de mando unificado y absoluto. Aparecieron así el Estado bolchevique ruso, el Estado fascista italiano, el Estado nacionalsocialista alemán y otras formas semejantes. Su denominador común era su desprecio por la democracia pluralista y su régimen de dictadura monocrática. La democracia de tipo clásico —inspirada en Locke, Rousseau, Montesquieu y Jefferson— subsistió en Inglaterra y Francia, así como en algunos países que habían iniciado interesantes ensayos de democracia, con tímidos avances sociales, después del Tratado de Versalles en 1919. Por desgracia muchos de ellos —sobre todo los de Eu-

ropa centro-oriental— fueron barridos por la furia de la segunda guerra mundial y perdieron su capacidad de autodeterminación.

La conflagración que incendió al mundo en 1939 y que duró hasta 1945, abarcó prácticamente a todos los países de la tierra, de una manera directa o indirecta. Quedaron alineados, por una parte, los países llamados democráticos —Inglaterra, Francia y los Estados Unidos— y por la otra los del eje Roma-Berlín-Tokio. Curiosamente, y por una verdadera ironía de la historia, Rusia soviética —con uno de los regímenes más absolutistas y totalitarios del mundo, encarnado en la sangrienta dictadura de José Stalin— quedó al lado de los países democráticos y se llevó una de las mejores tajadas en la mesa de la paz.

Al reconstruirse el mundo política y económicamente en la segunda posguerra de nuestro siglo, quedaron eliminados, desde luego, los Estados totalitarios fascistas italiano y alemán y la dictadura militarista japonesa, con sus respectivas ideologías y tendencias de expansión e imperialismo. Salieron fortalecidos los grandes Estados de democracia clásica u occidental tanto en Europa como en América y se conservaron los Estados “autoritarios” de la Península Ibérica, como Portugal y España, con sus característicos regímenes dictatoriales. Y lo más extraño de todo es que la gran ganadora con la guerra fue Rusia soviética, hábilmente dirigida por José Stalin, y que sin la ayuda decisiva de los Estados Unidos, en lo militar y económico, habría quedado destruida por los ejércitos alemanes.

Cambió entonces el panorama político de Europa y del mundo. Al lado de los Estados de “democracia clásica” —como les llama Biscaretti di Ruffia³— aparecieron los “Estados socialistas” como una copia o remedo de la Unión Soviética, especialmente en la zona centro-oriental del continente europeo, y desde luego bajo el patrocinio e inspiración de Rusia (con instituciones militares como el Pacto de Varsovia y económicas como el COMECON). Estos Estados se han ido multiplicando en diversas partes del mundo: en Asia, en África, en la América Latina. Y han creado un nuevo tipo de democracia: la democracia “popular” o “socialista”, que pretende atraer a los países subdesarrollados o del tercer mundo.

Junto con estas dos formas de democracia ha aparecido en los últimos decenios en la América Latina una nueva forma de Estado que no es más que una variante o matiz del viejo Estado “autoritario” europeo. Es el llamado Estado de “seguridad nacional”, que sin abolir totalmente la constitución democrática del país, sí suspende, por un término más o menos largo, el ejercicio democrático y la vigencia efectiva de los derechos ciudadanos e instaura una dictadura militar, con el pretexto declarado de evitar una subversión marxista.

Podemos, pues, decir que en el horizonte político del mundo actual se perfilan —con sus múltiples variantes y perspectivas— los antiguos Estados de “democracia clásica”, los Estados comunistas que adoptan el modelo de la Unión Soviética, los Estados socialistas con características más independientes y propias, y los Estados de “seguridad nacional”. En términos de desarrollo socioeconómico

³ *Introducción al derecho constitucional comparado* (versión castellana de Fix-Zamudio, Héctor), México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

hay otra clasificación que se entreteje con la anterior: los Estados superdesarrollados industrialmente, como los Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania Occidental, Italia y Japón, que forman el mundo capitalista o primer mundo; los Estados comunistas y socialistas o del segundo mundo, y los Estados subdesarrollados o en vías de desarrollo, que integran lo que ha dado en llamarse el tercer mundo, aun cuando en realidad podría admitir más subdivisiones, según el grado de evolución económica y política.

El comportamiento político en esos diversos tipos de Estado varía según sea el modelo o modelos adoptados, por lo cual al preguntarnos ¿cómo es la democracia? tenemos que contestar que sus características son diversas de acuerdo con ese modelo. Y de aquí proviene la dificultad para precisar el tema que venimos tratando ¿cuáles son las características constitucionales para la determinación de un sistema democrático? Porque primero tenemos que determinar qué es, en verdad, la democracia, y cómo debe estar organizada para que realmente funcione. Por tal razón no nos bastaría con mostrar: la democracia de tipo clásico funciona así, y la democracia socialista de este otro modo, sino que hemos de penetrar más a fondo y averiguar, en un terreno situado más allá de las diferencias puramente formales o de procedimiento, cuáles son las condiciones para que haya una democracia genuina, como forma de vida de un pueblo que aspira a la libertad, la igualdad y la justicia.

3. *El concepto de democracia constitucional: la lucha por el Estado de derecho*

La democracia constitucional, identificada, en cierto modo, con el “constitucionalismo”, o sea, el intento de equilibrar el poder y la libertad mediante la sumisión del primero al orden jurídico, es una de las más grandes conquistas de la humanidad. La lucha contra el despotismo y la arbitrariedad de los gobernantes viene desde muy antiguo y brota del anhelo de justicia que es característico de la naturaleza racional y libre del hombre. Podemos decir que es una de las más importantes “constantes” del proceso histórico-sociológico. Después de siglos de sumisión y de minoría de edad política en los regímenes teocráticos y despóticos del mundo oriental, el hombre de occidente —comenzando con Grecia y Roma— llegó a un grado de madurez política y de conciencia crítica que le permitió enfrentarse a los poderes dominantes y proclamar la superioridad de la ley y de la justicia por encima del capricho y de la arbitrariedad.

Por desgracia, pasado el periodo de sereno equilibrio de la República romana, con su forma de gobierno mixta, se volvió a caer en el despotismo con los emperadores, y en particular con los del bajo imperio. Reducido el Senado a un cuerpo servil y abyecto, y olvidados los comicios populares, no quedó más que la voluntad omnímoda del César. El principio rector en materia jurídica y política llegó a ser el de que “lo que place al príncipe esto tiene vigor de ley”.

Los siglos de la Edad Media trajeron una renovación de la lucha por el derecho. Bajo la influencia del cristianismo se fue difundiendo por toda Europa el principio del respeto a la ley. Y se le puso como norma y criterio de la legitimidad del poder político. Dos aforismos nos han quedado como muestra de ello:

“La ley hace al rey” y “rey serás si hicieres Derecho y si no hicieres Derecho no serás rey”. La Inglaterra medieval, con su carta magna de 1215, su *common law* y su creciente parlamentarismo, y la España de la reconquista, con sus fueros, sus cartas de hermandad, sus procesos forales de Aragón, y sus cortes, fueron los representantes más destacados del proceso de un nuevo constitucionalismo.

Dos o tres siglos de retroceso, a comienzos de la Edad Moderna, no fueron capaces de impedir ese proceso, ya irreversible. La época del absolutismo de los reyes, que se venía incubando en los siglos xiv y xv, con las ideas de Dante en su “De Monarchia” y de Marsilio de Padua en su “Defensor Pacis”, y que culminó con los “déspotas ilustrados” de fines del siglo xviii, declinó ante el empuje de las nuevas ideas democráticas. Locke, Montesquieu, Rousseau y Siéyès fueron formidables arietes contra los derechos absolutos de los gobernantes. Y ya antes lo habían sido ilustres teólogos-juristas como Francisco de Vitoria, Juan de Mariana, Roberto Belarmino y Francisco Suárez, que con argumentos teológicos y filosóficos habían demostrado que el derecho de gobernarse residía en el pueblo, como comunidad organizada. Todos ellos forzaron las puertas del despotismo principesco e hicieron entrar al recinto gubernamental al verdadero y originario protagonista de la vida política: el pueblo. Con ello el constitucionalismo entró en la recta final de su triunfo definitivo.

Vinieron después los acontecimientos políticos que habrían de dar expresión concreta a ese constitucionalismo. La Revolución Norteamericana de Independencia, con sus primeras constituciones escritas, sus explícitas declaraciones de los derechos ciudadanos y su vigorosa defensa judicial de la *rule of law*; la Revolución Francesa de 1789, con su Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y sus constituciones republicanas; y la larga serie de revoluciones que en Europa y en América Latina, durante el siglo xix, fueron quebrantando los últimos restos del autoritarismo de los gobernantes e impulsando leyes fundamentales cada vez más democráticas y mejor protegidas.

Hacia fines de ese siglo, el constitucionalismo —expresión depurada de la democracia y de la lucha por someter el poder de los gobernantes a la regla del derecho— llegó a culminar en casi todos los países civilizados en una figura jurídica y política de extraordinario interés: el Estado de derecho liberal-burgués. Así se le llamó entre los tratadistas y los políticos porque se estimaba —y con mucha razón— que dicha estructura respondía a los principios de la filosofía política del liberalismo y a los intereses de la clase burguesa, que por entonces dominaba.

De esta suerte el constitucionalismo, que parecía un concepto exclusivamente jurídico-político, vino a tomar un matiz socioeconómico. Y eso no debe llamar la atención puesto que la constitución jurídico-formal no puede prescindir de la constitución real de los pueblos. Así la democracia constitucional, en la época de auge del capitalismo y de los intereses individuales, tomó un carácter predominantemente individualista y liberal.

En nuestro siglo xx el concepto de democracia constitucional ha llegado a perfilarse con toda claridad: es el sistema democrático establecido, reconocido y

protegido por la constitución como ley fundamental del país. Es la estructura legal básica, primaria, de la cual deben derivarse —explicitándola, pero nunca contradiciéndola— las leyes secundarias relativas a los partidos políticos y los procesos electorales. El concepto ha llegado, pues, a tener gran nitidez formal. Pero a partir de la primera posguerra (1919-1939) ha entrado en un periodo de grave cuestionamiento. ¿Qué debe entenderse por democracia constitucional? ¿Es un mero producto de la burguesía en sus luchas contra el absolutismo regio? ¿Ha quedado obsoleta con los cambios en la estratificación social? ¿Puede aún hablarse de democracia constitucional en una época en la que predominan los intereses sociales?

La lucha por el Estado de derecho y por la democracia constitucional ha entrado en nuevas fases de su desenvolvimiento doctrinal y pragmático. Especialmente a partir de la segunda posguerra (1945 a nuestros días) el problema se ha agudizado con la aparición de Estados socialistas que pretenden ser nuevas formas democráticas, y con la persistencia de viejos Estados dictatoriales que pretenden salvaguardar la autoridad y “la seguridad nacional”. Hay, pues, un grave desafío para los defensores de la democracia constitucional: ¿puede ésta adaptarse a las condiciones de los tiempos actuales, con sus Estados super y subdesarrollados? Si esto es así, ¿cuáles serán sus notas características que nos permitan reconocerla?

4. *¿Cuáles son las características que permiten reconocer un sistema democrático en la constitución?*

Es evidente, para quien repase la historia y reflexione acerca de ella, que la democracia constitucional no nació ya hecha en un lugar y en un momento determinados, sino que se ha venido elaborando, lenta y penosamente —en medio de luchas y discusiones— a lo largo de muchos siglos. Esto quiere decir que el ideal democrático —o sea, la idea objetiva de lograr un gobierno genuinamente popular, emanado del pueblo y sometido a la ley, como expresión de la voluntad de los ciudadanos— ha tenido que ir transformándose en una verdadera institución jurídica y política por medio de su adaptación a las necesidades reales de los distintos tiempos y países. Y para ello ha tomado del aquí y ahora circunstancias muchos de sus elementos históricos, como, por ejemplo, su alianza temporal con el liberalismo político y la economía capitalista durante el siglo XIX y principios del XX.

Esto ha hecho creer a muchos que la democracia constitucional estaba indisolublemente unida con una determinada forma política: el Estado de derecho liberal-burgués. Y que, por lo tanto, al perder vigencia el mundo de valores que sustentaban a esa estricta política y su ideología justificante, la democracia misma perdía su validez y vigor. Pero esta idea es errónea e injustificada, porque no ha sabido distinguir lo que hay de permanente y *constante* en la democracia constitucional y lo que hay de variable en sus expresiones históricas. Éstas pueden cambiar, según las circunstancias, sin que se altere el fondo del ideal jurídico y político de la democracia. Lo que importa, pues, es discernir o distinguir entre

lo que son las características esenciales de la verdadera democracia constitucional —que no pierden su vigencia a través del tiempo, sino sólo cambian sus modos de expresión— y lo que son sus notas adventicias o circunstanciales, que se modifican o desaparecen cuando cambian las infraestructuras sociales, económicas y culturales de los pueblos.

En los últimos treinta o cuarenta años se han ejercitado en el mundo diversos modos de democracia, en distintos regímenes políticos. Los ha habido inspirados en el neoliberalismo, conservador o progresista; en la tecnocracia; en el Estado de bienestar; en el socialismo democrático; en la democracia cristiana; en la democracia social revolucionaria, y en otras doctrinas políticas y sociales. Pero en todos esos regímenes ha habido siempre un común denominador que les permite calificarlos de “democracias constitucionales”. ¿Cuál es ese denominador? ¿Cuáles son sus notas características?

Intentaremos señalar y comentar brevemente, algunas de esas notas que juzgamos esenciales en una constitución para que sea verdaderamente democrática.

La primera nos parece ser ésta:

El reconocimiento claro, explícito y firme de los derechos humanos en la constitución. Su clasificación objetiva y metódica.

Se trata, desde luego, de conservar lo que hasta aquí ha sido la más preciada conquista del constitucionalismo moderno: la salvaguarda de los derechos del hombre a la vida, a la integridad corporal, a la libertad, al goce de los productos de su trabajo. Esta conquista fundamental frente al despotismo y la arbitrariedad de los gobernantes no puede estar a discusión. Hay que conservarla, acrecentarla y perfeccionarla mientras el hombre viva en la tierra.

Durante un poco más de siglo y medio estos derechos públicos subjetivos tuvieron un tinte claramente individualista e inclusive puede decirse que de protección a los miembros de la clase burguesa que detentaba el poder. Pero en realidad, despojándolos de cualquier vinculación circunstancial con determinadas formas de sociedad y Estado, tales derechos estaban arraigados en la naturaleza humana, sin distinción de tiempos y lugares. Por eso pertenecen al patrimonio común de la humanidad y deben ser garantizados y promovidos en cualquier país que quiera ser verdaderamente democrático.

Hay que asentar, sin embargo, algo que es de especial importancia y que no puede ser negado a riesgo de hacer nugatorios los avances de la democracia constitucional. Y es la naturaleza *dialéctica* de esos derechos de los ciudadanos: son derechos que se dan *frente y contra* el Estado, como una limitación a la arbitrariedad de quienes detentan el poder. Son la antítesis de libertad frente a la tesis del orden establecido y que se resuelven en la fórmula equilibrada y armónica del régimen constitucional, como síntesis democrática. Por tal razón los derechos públicos subjetivos —mal llamados, a veces, garantías individuales— no son una concesión graciosa del Estado, ni el mero reconocimiento de ciertas libertades exteriores, que vayan dentro de la línea política de los gobernantes, sino la afirmación vigorosa y clara del derecho de los ciudadanos a disentir de esa política

y a manifestarlo sin reticencias. Si no hay esa posibilidad de enfrentamiento de la libertad de los ciudadanos y el poder del Estado, sino que a cualquier disidente se le considera enemigo del orden establecido y traidor a la patria, no hay democracia, sino totalitarismo, aunque al régimen político pretenda dársele el nombre de democrático.

Por otro lado, debe hacerse en la constitución una clasificación objetiva y metódica de los derechos humanos. Hay que revisar cuidadosamente los textos constitucionales para quitar los resabios de un liberalismo anticuado, decimonónico, y adaptar el derecho respectivo a las condiciones del mundo actual, con sus exigencias sociales y económicas de una nueva justicia. Para ello hay que reagrupar dichos derechos convenientemente y darles una mayor amplitud, a fin de corresponder al modelo de Estado democrático que piden los tiempos. Con esto queremos dar a entender el Estado social, con los derechos sociales y sus garantías, dentro del marco de una verdadera democracia, y no del esquema totalitario de un Estado comunista o socialista.

La segunda característica sería ésta:

Un sistema claro, explícito y adecuado de garantías individuales y sociales para salvaguardar los derechos humanos.

La sola declaración de los derechos públicos subjetivos no sería operante y eficaz si no contara con un sistema de garantías adecuadas en la constitución. Estas garantías deben proteger no sólo los derechos individuales sino también los sociales, y han de estar establecidas en el nivel más alto de la legislación de cada país, o sea, la constitución política, que en nuestra tradición jurídica latinoamericana es escrita y rígida.

Afortunadamente estas garantías están reconocidas en casi todas las constituciones y siguen la línea que va desde el viejo *Writ of Habeas Corpus* hasta el juicio de amparo mexicano y las más modernas expresiones de la defensa jurisdiccional de los derechos constitucionales. Es necesario, sin embargo, revisarlas, mejorarlas y mantenerlas continuamente al día para que, al igual que los derechos humanos que tratan de proteger, se conformen con el modelo del nuevo Estado democrático. Y es preciso evitar, cuanto se pueda, que se les suspenda arbitrariamente, so pretexto de peligro para la seguridad nacional. La práctica continua de esa suspensión convierte a los gobiernos en dictaduras injustificables.

Éste es un punto clave para la vida democrática. Si los ciudadanos se ven sometidos por meses, y aun por años, a un continuo "régimen de excepción", en el que no puedan hacer valer las garantías constitucionales de sus derechos, la democracia inevitablemente naufraga. Y se instituye la dictadura, personal u oligárquica.

La tercera característica es de extrema importancia:

La clara distinción constitucional entre la simple legalidad de los actos de la administración pública y la verdadera legitimidad de los órganos y procedi-

mientos del Estado, así como el establecimiento de los medios adecuados para defender una y otra.

En la lucha por someter el poder arbitrario y personal de los gobernantes a la regla del derecho, llegó a establecerse como un dogma del constitucionalismo moderno el principio de legalidad, o sea, el principio conforme al cual todos los actos de la administración pública deben estar fundados en una ley dictada con anterioridad por la autoridad competente y aplicable precisamente al caso. Las autoridades administrativas, y asimismo las judiciales, deben entonces fundarse en las normas jurídicas vigentes y aplicables para legalizar sus procedimientos de cualquier índole, y especialmente aquéllos en que se vulneran, o pueden vulnerarse, los derechos de los particulares. Y ese fundamento legal no se presume, sino que hay que demostrarlo en cada ocasión. Éste fue un grave avance en la lucha contra la arbitrariedad y el despotismo, y se ha mantenido y acrecentado en todas las constituciones modernas.

Los tratadistas de derecho administrativo, en especial, han estudiado ampliamente el llamado "principio de legalidad" y han hablado del derecho que tienen los administrados a la legalidad de los actos de la administración. Inclusive analizan ese derecho y encuentran en él algunos derechos más particularizados, como el derecho a la competencia, a la forma, al motivo, al objeto y al fin señalado por la ley. Y examinan esa legalidad en cuanto a la forma y en cuanto al contenido y sacan de allí muchas consecuencias interesantes que los tribunales de los distintos países sancionan en su jurisprudencia.

Podemos, pues, decir que la legalidad de los actos del Estado es ya un principio definitivamente establecido en los Estados democráticos y que hay que conservarla y defenderla a toda costa. Su contrapartida sería el viejo despotismo que nadie admitiría en el terreno teórico ni soportaría en el dominio práctico.

Pero la simple legalidad no basta. La mera validez formal de los actos del Estado por su ajuste a las leyes o reglamentos dictados por el propio Estado puede conducir a grandes injusticias. En la historia contemporánea tenemos múltiples ejemplos de esto, como la dictadura nazi en Alemania, los horrores del Archipiélago "Gulag" en la Rusia Soviética o las medidas tomadas por muchos Estados dictatoriales en la América Latina. Los gobernantes pueden ajustarse a las leyes y sin embargo tener una conducta moralmente reprochable y causante de graves violaciones a los derechos humanos. Como ya lo habían previsto los antiguos, sucede a veces que *summum ius, summa iniuria*. Por esta razón hay que complementar el principio de legalidad con el de legitimidad.

La cuestión de la legitimidad en el Estado ha sido muy discutida en la teoría política y sobre todo muy olvidada por influencia del positivismo jurídico y del formalismo. Es una cuestión que no gusta ni conviene a los gobernantes absolutistas y autocráticos. Y sin embargo es la pieza clave de toda genuina democracia. Hermann Heller, con su habitual concisión y claridad nos dice que "entendemos por legitimidad democrática la justificación inmanente del poder del Estado por el pueblo" (*Teoría del Estado*: 193). En efecto, no hay democracia sin un recurso constante al pueblo. Pero ¿qué debe entenderse por pueblo? y

¿cómo organizar ese constante recurrir al titular originario de la soberanía en el Estado democrático?

Dejando estas cuestiones para un estudio más detenido que no es el caso hacer aquí, sí debemos subrayar que por pueblo no debe entenderse la masa manejada por el partido dominante en un Estado comunista y que permanece inerte y pasiva frente a los dirigentes de dicho partido, llamados pomposamente "la vanguardia del movimiento revolucionario", ni esa misma masa manipulada por gobernantes de corte militarista en un llamado "régimen de seguridad nacional". El pueblo es la comunidad políticamente organizada, consciente, iluminada, libre y capaz en todo momento de expresar su opinión y su parecer de acuerdo con la gama de ideas y creencias que forman el espectro político en un régimen democrático. Es a este pueblo, con sus grupos cívicos, sus partidos políticos y sus grupos de presión, al que hay que recurrir en forma habitual para buscar la legitimidad de la acción de los gobernantes.

En cuanto a los procedimientos para lograr la legitimación, hay que distinguir, como lo hace el distinguido teórico del Estado austriaco Felix Ermacora, profesor de la Universidad de Viena, la legitimación del Estado en cuanto tal; la de un sistema dado de gobierno; la de un poder específico de gobierno dentro del sistema gubernamental, y la de instituciones específicas en un determinado sistema político.⁴ O bien, como lo hace el profesor doctor Reinhold Zippelius, de la Universidad de Erlangen, que señala la distinción metodológica entre la legitimación en un sentido sociológico y la legitimación en un sentido ético, y afirma que ambos sentidos de la legitimación son de tomarse en cuenta y que, en consecuencia, la cuestión de la legitimación en un sentido ético no tiene que ver con verdades acerca de las cosas o verdades lógicas, sino con el problema de la elección de los correctos procedimientos y decisiones. De allí que haya dos criterios fundamentales de legitimidad: el de la legitimación por medio de competencias y procedimientos, y el de la legitimación a través del consentimiento.⁵

Sin entrar aquí en el detalle de estas cuestiones, queremos simplemente subrayar que para que haya un auténtico sistema democrático es preciso que no se olvide en la constitución mencionar el principio de legitimidad democrática y dar las bases para su regulación.

La cuarta característica sería ésta:

El establecimiento de las bases para una efectiva democracia política, con su gobierno representativo, su régimen electoral y de partidos, y sus formas y procedimientos para la correcta emisión del sufragio.

La democracia de nuestros días es un sistema jurídico, político, social, económico, educativo. Abarca múltiples aspectos y constituye, como ya lo hemos visto, una verdadera forma de vida. Pero debe apoyarse, por principio de cuentas, en un correcto sistema de vida política.

⁴ Ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional de Teoría y Práctica del Estado Contemporáneo, México, 1980, con el título *State Crisis*.

⁵ *Id.*, con el título *Die Legitimationsidee des demokratischen Verfassungsstaates*.

Cada país en particular debe establecer su propia legislación electoral con apoyo en las características sociológicas, económicas y culturales de su pueblo. Hay países de bipartidismo clásico; otros de partido dominante o hegemónico; otros de pluripartidismo. En México se da una legislación electoral (la LOPPE, de 1977) que sin dejar de reconocer la realidad del partido dominante, abre las puertas a la participación minoritaria y a una ampliación de la mera democracia representativa mediante procedimientos de democracia semidirecta. Los politólogos la han comentado a veces favorablemente, a veces no. Pero no deja de ser un ensayo interesante susceptible siempre de mejoramiento.

Lo que importa, en todo caso, es que en la constitución se establezca y garantice un procedimiento que conduzca a una efectiva democracia política, con su gobierno representativo, sus partidos políticos con igualdad de oportunidades y sus procesos electorales cuidadosamente planeados para garantizar la libre emisión del sufragio.

La quinta característica va en la misma línea, y sería:

Una clara y correcta expresión constitucional del tradicional principio de separación de poderes, con su adaptación al Estado social de nuestros días.

La separación de poderes, delineada ya por Montesquieu a mediados del siglo xviii, según el modelo británico, ha sido también uno de los grandes hitos democráticos de la Edad Moderna. A lo largo del tiempo ha sufrido muchas modificaciones. Se ha hablado de “temperamentos” y excepciones. En la actualidad tiene una expresión muy diferente a la del principio. El tratadista André Hauriou, por ejemplo, nos dice que asistimos en la actualidad al fenómeno de la sociedad superdesarrollada, y que en ella se ha roto el equilibrio del periodo democrático clásico, y se ha dado lugar a: un crecimiento global del poder; una centralización del poder; una hipertrofia del poder ejecutivo en detrimento del Parlamento, y una inhibición progresiva de los gobernantes políticos en favor de los expertos, agrupados en una *tecnocultura*.⁶

Estos fenómenos, propios del Estado social de nuestros días —o, como dicen algunos, del Estado de la sociedad industrial avanzada—, no son exclusivos de las sociedades superdesarrolladas, sino que se comienzan a dar, y con gran fuerza, en las sociedades subdesarrolladas o en vías de desarrollo. El poder ejecutivo es cada vez más fuerte, en detrimento del poder legislativo y aun del judicial, y los técnicos en muy diversas materias cobran una importancia decisiva. Hoy las leyes, y en especial los reglamentos de aplicación cotidiana, son eminentemente técnicos y se requieren personas muy preparadas para elaborarlos y entenderlos. Piénsese, por ejemplo, en lo que se refiere a programación y presupuesto, y en lo que toca a planeación y organización. Ya no basta la buena voluntad y la cultura general que se suponía en los antiguos miembros del poder legislativo,

⁶ *Derecho constitucional e instituciones políticas* (versión castellana de González Casanova, José Antonio), Barcelona, Ediciones Ariel, 1971, p. 674.

sino que se requiere el asesoramiento de los técnicos. Sin ellos ya no se puede legislar adecuadamente.

Por lo tanto, el principio de separación de poderes tiene que ir adquiriendo una nueva fisonomía, pero no por ello ha de desaparecer. Por el contrario, hoy más que nunca, ante el necesario pero amenazante predominio del poder ejecutivo y su poderoso instrumento que es la administración pública, tanto centralizada como descentralizada, es preciso que el poder legislativo ejerza un efectivo control de la legalidad y constitucionalidad de los actos del ejecutivo, en particular cuando se trate de las políticas que afecten los grandes intereses de la nación, y que el poder judicial siga siendo el celoso guardián de las leyes y actos de los demás poderes. Por otro lado, al integrarse al poder legislativo a través de las elecciones y el sufragio, se debe cuidar meticulosamente la regularidad del proceso electoral y prever las necesarias consultas al pueblo cuando sea menester, por medio de los procedimientos de la democracia semidirecta, a fin de mantener la legitimidad democrática.

La sexta característica es novedosa en las democracias de tipo clásico u occidental, que se han fijado casi exclusivamente en el aspecto político, y sería ésta:

El poner las bases constitucionales para que haya en el país una efectiva democracia económica. Y para ello señalar tres puntos esenciales: normas para un reparto equitativo de la riqueza; sistema de economía mixta en el que haya equilibrio entre la intervención del Estado y la libertad de la iniciativa privada, y caminos legales para la realización de la justicia social, con la atención preferente a los más necesitados.

Este punto de la democracia económica es de capital importancia en nuestros días, y especialmente en la América Latina. Hoy se aprecia en todos los países de esta parte del mundo un gran malestar, una profunda insatisfacción y un urgente deseo de cambio. Y podemos decir que éste es evidente y plenamente justificado.

Pero el gran problema de la América Latina es que se han polarizado grandemente las tendencias para lograr ese cambio: por una parte, la tendencia de muchos gobiernos es a cerrarse al cambio y tratar de salvaguardar el orden establecido. Y para ello han recurrido a dictaduras militares, de corte fascista, con el pretexto de la "seguridad nacional". Por otra parte, los elementos populares descontentos quieren una solución inmediata y radical, y recurren a la violencia y a la guerrilla, con todos los procedimientos ilegales e inhumanos que ello supone. Y esperan llegar así a un socialismo que estiman más justo que el anterior régimen liberal.

Unos y otros olvidan que existe la democracia y que es capaz —si se quiere— de resolver los problemas. Los militaristas no toman en cuenta que la prolongación de la dictadura obra en contra de ellos mismos y del país, y que puede llevarlos a un verdadero Estado fascista totalitario, con todos los males que eso implica. Y los jefes guerrilleros y sus impacientes partidarios que pretenden acabar violenta y radicalmente con los males ancestrales de la América Latina, ol-

vidan que al seguir el camino del marxismo-leninismo en sus luchas de “liberación”, acabarán en una dictadura peor que la que pretenden combatir, que es la dictadura comunista de un Estado de tipo soviético, en la que naufragan todas las libertades que pretendían defender y se entroniza el dogmatismo ideológico y político de un solo partido.

Lo que importa es llegar a una solución justa y razonable de los problemas de la América Latina, aunque sea paulatinamente. Y esa solución sólo puede provenir de la democracia. De una democracia que hay que renovar y galvanizar para que responda a las necesidades de los tiempos, y que tendrá que ser, por ello, *social y económica*.

No basta ya con la simple reforma política. Ésa es buena y necesaria para que el pueblo participe de verdad en la integración y funcionamiento del gobierno, y éste siempre esté legitimado por el consenso popular; pero no es suficiente. Hay que luchar por una democracia que reconozca un triple imperativo de bienestar popular: el reparto equitativo de la riqueza, con todo lo que esto implica de una tributación adecuada, de un aumento progresivo de salarios y prestaciones, de esfuerzo tenaz por evitar la multiplicación y los abusos de los intermediarios nocivos, y de pugna tenaz e intensiva contra la corrupción administrativa; el mantenimiento de un sistema de economía mixta, en el que haya efectiva libertad económica y se logre un equilibrio entre la intervención del Estado y la iniciativa de los particulares, y sobre todo, el trabajo constante por acabar con la desigualdad económica y el contraste irritante entre los ricos muy ricos y los pobres muy pobres, y establecer los caminos legales y de hecho para la realización de la justicia social, con la atención preferente a los más necesitados.

Cuando estos tres imperativos aparezcan en las normas constitucionales de un país e impregnen las políticas gubernamentales, de tal manera que sean como el *leit motiv* de la actuación de los gobernantes, se podrá decir que hay una efectiva democracia, con un intenso contenido social y económico. Y éste es, en realidad, el único camino seguro para lograr que subsista la libertad —que es el bien más preciado para los hombres— y se cumpla con los dictados de la justicia social, en la paz y el orden. Cabría recordar aquí el lema de un ilustre estadista de nuestros tiempos: todo se pierde en la guerra; todo se gana en la paz.

La séptima característica va todavía más a fondo. Sería así:

Establecer en la constitución política del país las normas para asegurar una eficaz democracia educativa, a fin de que todos los que lo deseen y tengan capacidad para ello puedan tener acceso a todos los grados de la cultura, después de haber pasado por la instrucción elemental que es su derecho y su deber, y sobre todo, puedan encontrar en todo el proceso educativo los planes y los medios para una real educación democrática, que es el aprendizaje significativo para el ejercicio de las libertades y de los derechos y deberes cívicos.

Nada se podría lograr con la sola democracia política, y aun con la económica, si no hubiera el complemento de una verdadera democracia educativa. La democracia no es un régimen político que funciona por sí solo, automáticamente.

sin esfuerzo, como una máquina que se echa a andar y sola se reabastece. Al contrario, ya desde la antigüedad clásica los griegos —padres de la democracia— insistían en la educación del ciudadano para que hubiera un buen régimen de gobierno en la ciudad. Sólo los ciudadanos conscientes y decididos pueden defender y promover las instituciones que conducen al bien común. Platón en su diálogo *Politeia* dedica largas y sustanciosas partes del mismo al tema de la educación de quien ha de velar por el buen gobierno. No puede haber buena *Politeia* sino hay buena *Paideia*. Y lo mismo pasa con Aristóteles en su *Ética Nicomaquea* y en su *Política*.

Educar no es sólo tarea para los príncipes y gobernantes. Así lo fue tal vez en la época del absolutismo. En nuestro tiempo educar es esencial para la democracia. Sólo con un cuerpo ciudadano iluminado, libre, consciente y responsable se puede obtener que funcione y perdure el régimen democrático. Y las causas de la caída de las democracias y del entronizamiento de las oligarquías y dictaduras personalistas están en la apatía, ignorancia y falta de valor cívico de los ciudadanos. Es una verdad triste y dolorosa, pero verdad al fin, que cada pueblo tiene el gobierno que se merece. Y eso quiere decir que si no se defiende virilmente la libertad, se tiene que aceptar el despotismo.

La democracia educativa tiene dos aspectos: uno, el de abrir a todos los integrantes de la población en el Estado, las puertas de la cultura, en la medida de su deseo y de su capacidad. Que la educación media y superior no sea patrimonio de unos cuantos privilegiados, sino que esté abierta a todos, mediante becas, préstamos y subsidios por parte del Estado. Y otro —y quizá el más importante— el de señalar desde la constitución las pautas para que el proceso educativo se oriente, desde la educación elemental hasta la superior, en el sentido de un aprendizaje significativo para el ejercicio de las libertades y de los derechos y deberes cívicos. Es decir, que la expresión democracia educativa sea sinónima de educación para la democracia. Esta educación debe permear todas las capas sociales y todos los procesos de la vida comunitaria, desde la familia, la oficina, la escuela, el trabajo, la ciudad, hasta las formas más elevadas de agrupaciones culturales. El niño debe aprender a vivir democráticamente —o sea consciente, libre y responsablemente— desde sus primeros años, y debe ir progresando en ese espíritu hasta su plena madurez ciudadana.

Sólo cuando el pueblo se decida a ejercitar plenamente sus derechos cívicos —una vez que los conozca por la educación y se haga responsable de ellos— podrá vivir y mantenerse la democracia.

La octava característica se refiere a los medios para conservar activos los derechos ciudadanos. Sería ésta:

Que la constitución reconozca y garantice la existencia de auténticos grupos de presión en la sociedad, sin ingerencia ni manipulaciones del Estado, por los cuales se puede manifestar la opinión libre de los ciudadanos y su derecho a disentir de las políticas gubernamentales.

Esta característica de los grupos de presión —entre los cuales se cuentan des-

de simples agrupaciones cívicas hasta verdaderos partidos políticos— es una de las marcas más claras por las que se puede reconocer una verdadera democracia. Son la expresión de la constante lucha dialéctica pueblo-gobierno sin la cual no puede haber un régimen democrático. Nada hay que combatan con más saña los déspotas y los grupos oligárquicos en el poder que las agrupaciones libres de los ciudadanos, que les molestan y estorban. Apenas llegados a la dominación del Estado, suprimen todas las libertades ciudadanas y controlan todas las asociaciones, que pasan a formar parte del Estado.

Los grupos de presión en un régimen democrático cuentan modernamente con los llamados “medios masivos de comunicación”. Todos ellos —prensa, publicidad, radiodifusión, cine, televisión— deben ser libres, dentro del respeto a las leyes, para cumplir su misión de formar e informar la opinión pública.

Cuando el Estado controla y manipula los grupos de presión y sus medios de comunicación masiva, la democracia decae. Cuando las grandes centrales obreras y campesinas, por ejemplo, son manejadas por el Estado, por muy diversos medios que hábilmente pone en juego, se rompe la lucha democrática y todo el peso del poder pasa a los órganos gubernamentales. Los ciudadanos quedan entonces abandonados y mudos frente al poder estatal. Y si esa situación llega hasta la de un Estado francamente totalitario, como es el comunista, desaparece entonces todo vestigio de democracia. De nada sirve que se hable del pueblo cuando trabajadores, campesinos, estudiantes y burócratas están controlados por el Estado y están obligados a seguir la línea política, económica y cultural que éste les marque. No puede haber disensión política o ideológica so pena de cárcel, destierro, tortura o muerte.

La novena característica está íntimamente relacionada con la anterior, y sería ésta:

El reconocimiento en la constitución política del país del derecho de los ciudadanos para defenderse contra los actos arbitrarios del poder estatal, mediante un sistema de recursos administrativos y jurisdiccionales que se hagan valer ante los tribunales competentes.

Además de poder manifestar su disentimiento político por medio de los grupos de presión y sus instrumentos de comunicación masiva, el ciudadano en una democracia debe tener a su alcance los recursos necesarios para oponerse, en el campo jurídico, a la acción atentatoria del Estado. Estos recursos, afortunadamente, han sido estudiados con mucho detenimiento por distinguidos tratadistas latinoamericanos —entre los que destacan, en México, Antonio Carrillo Flores y Héctor Fix-Zamudio— y se han dio perfeccionando en su ejercicio práctico mediante leyes adecuadas.

Hay que subrayar, no obstante, que si esos recursos han de ser en verdad eficaces tienen que integrarse dentro de todo el ambiente de la lucha democrática, como lo hemos venido señalando. Sin un poder judicial o un conjunto de tribunales administrativos que tengan competencia y valor civil para defender la

justicia y enfrentarse al poder de los que detentan la fuerza política, no hay verdadera defensa de los derechos ciudadanos ni una democracia real y efectiva.

5. *El marco teórico de referencia: los principios de una filosofía democrática*

Tales son, pues, algunas de las características constitucionales para la determinación de un sistema democrático. No son todas, ni mucho menos; pero sí creemos que sean las principales. A falta de ellas no hay democracia posible, aun cuando se reconozca formalmente en la constitución que el régimen político del país es democrático. Se podrá hablar de "pueblo" y de "gobierno popular" y de "república democrática", pero tales palabras o expresiones serán huecas e inoperantes si no se cumplen los requisitos de una verdadera democracia, tal como lo hemos señalado.

Además, creemos que es una condición *sine qua non* para la democracia el que los gobernantes y gobernados estén impregnados de una auténtica filosofía democrática, basada en los supuestos ontológicos y éticos del humanismo político. Sin convicciones políticas profundas y la persuasión de que sólo en la democracia podrá realizar su vida y la plenitud de su personalidad, el hombre de nuestra época no podrá llegar a la libertad, el orden y la justicia.

Como muestra de los elementos necesarios para integrar el marco teórico de la democracia, citaremos los cuatro principios que nos parecen básicos para defender la libertad ciudadana y realizar la justicia y el buen orden de la comunidad. Ellos son los de *pluralismo*, *solidaridad*, *subsidiariedad* y *desarrollo*.

El pluralismo significa que hay diversidad en la unidad. Entre los hombres que forman la comunidad organizada y regida por la ley, hay una legítima diversidad de opiniones, pareceres, credos e ideologías que, sin embargo, en un clima de respeto y diálogo, deben concurrir a la realización unificada y armónica del bien común. Esto conduce, naturalmente, a un régimen de democracia social y política. Todo intento de imponer una sola doctrina o ideología, bajo cualquier pretexto, es atentatorio contra los derechos de la persona humana, corrosivo para la comunidad y violento para la estructura y fines de la sociedad.

Entre todos los individuos y grupos que componen la sociedad humana debe darse una auténtica *solidaridad*. Esto quiere decir que sin distinción de clases sociales, credos, opiniones, banderías políticas o funciones que desempeñen, todos están obligados, en su propio campo y en coordinación con los demás, a colaborar compartiendo responsabilidades y a trabajar por el bien común. Aceptar parcialidades interesadas o egoísmos de grupo, llámense como se llamen, sería no sólo altamente dañoso, sino un riesgo mortal para la vida de la sociedad.

La subsidiariedad es fundamental para la vida sana de todo grupo social. Significa jerarquía y adecuada distribución de funciones. Lo que la persona puede y debe hacer, no debe hacerlo la sociedad; lo que una sociedad pequeña o mediana puede realizar, no debe realizarlo una mayor. Ésta debe respetar la autonomía y la iniciativa de las agrupaciones inferiores a ella, delegar en cuanto sea posible sus funciones y facultades, y estar siempre pronta para subsidiar a las mismas. Ayuda sí, pero no sustitución o absorción.

Por otro lado, la sociedad debe promover el desarrollo armónico, integral y ordenado de todos sus miembros, sin hacer excepciones o discriminaciones. No se trata de ampliar o favorecer a determinado sistema económico o político, sino de hacer crecer orgánica y naturalmente, dentro de la perfección propia de su ser, a todas las personas físicas o morales que forman la estructura social y política.

Tenemos la convicción de que sólo sobre la base de estos cuatro grandes principios, que configuran el humanismo social y político de nuestros tiempos —pluralismo democrático, solidarismo comunitario, subsidiariedad respetuosa y desarrollo plenario de hombres y comunidades—, podrá establecerse, conservarse y defenderse la genuina democracia constitucional, conquista preciada del espíritu humano que busca la libertad y la paz dentro del orden y la justicia.

Resumen

¿Qué son, para el hombre de nuestros días la constitución y la democracia? ¿qué requisitos son indispensables para que haya una verdadera democracia constitucional? Los hombres de nuestra generación y de las que inmediatamente la precedieron recibimos esos conceptos como evidentes, y no nos hemos preocupado por examinar lo que en verdad significan y cuáles son los supuestos de los que parten. Nos encontramos ahora con una gran confusión mental que nos lleva a tomar como democracias las que no lo son. Nos ha faltado una conciencia crítica para precisar, con todo rigor, el sentido y valor de esos conceptos y su adaptabilidad a la época en que vivimos.

Se requiere, por ello precisar, con la mayor claridad posible, cuáles son las características que nos permiten reconocer un sistema democrático genuino. Esas serían, entre otras, las siguientes:

1) El reconocimiento claro, explícito y firme de los derechos humanos en la constitución, y su clasificación objetiva y metódica.

2) Un sistema claro, explícito y adecuado de garantías individuales y sociales para salvaguardar los derechos humanos.

3) La clara distinción constitucional entre la simple legalidad de los actos de la administración pública y la verdadera legitimidad de los órganos y procedimientos del Estado, así como el establecimiento de los medios adecuados para defender una y otra.

4) El establecimiento de las bases para una efectiva democracia política, con su gobierno representativo, su régimen electoral y de partidos, y sus formas y procedimientos para la correcta emisión del sufragio.

5) Una clara y correcta expresión constitucional del tradicional principio de separación de poderes, con su adaptación al Estado social de nuestros días.

6) El poner las bases constitucionales para que haya en el país una efectiva democracia económica. Y para ello señalar tres puntos esenciales: normas para un reparto equitativo de la riqueza; sistema de economía mixta en el que haya equilibrio entre la intervención del Estado y la libertad de la iniciativa priva-

da, y caminos legales para la realización de la justicia social, con la atención preferente a los más necesitados.

7) Establecer en la constitución política del país las normas para asegurar una eficaz democracia educativa, a fin de que todos los que lo deseen y tengan capacidad para ello puedan tener acceso a todos los grados de la cultura, después de haber pasado por la instrucción elemental que es su derecho y su deber, y sobre todo, puedan encontrar en todo el proceso educativo los planes y los medios para una real educación democrática, que es el aprendizaje significativo para el ejercicio de las libertades y de los derechos y deberes cívicos.

8) Que la constitución reconozca y garantice la existencia de auténticos grupos de presión en la sociedad, sin ingerencia ni manipulaciones del Estado, por los cuales se pueda manifestar la opinión libre de los ciudadanos y su derecho a disentir de las políticas gubernamentales.

9) El reconocimiento en la constitución política del país del derecho de los ciudadanos para defenderse contra los actos arbitrarios del poder estatal, mediante un sistema de recursos administrativos y jurisdiccionales que se hagan valer ante tribunales competentes.

Además, creemos que es una condición *sine qua non* para la democracia el que los gobernados estén impregnados de una auténtica filosofía democrática, basada en los supuestos ontológicos y éticos del humanismo político. Sin convicciones políticas profundas y la persuasión de que sólo en la democracia podrá realizar su vida y la plenitud de su personalidad, el hombre de nuestra época no podrá llegar a la libertad, el orden y la justicia.

Como muestra de los elementos necesarios para integrar el marco teórico de la democracia, pueden citarse los cuatro principios básicos para defender la libertad ciudadana y el buen orden de la comunidad. Ellos son los de pluralismo, solidaridad comunitaria, subsidiariedad y desarrollo.

Tenemos la convicción de que sólo sobre la base de estos cuatro grandes principios, que configuran el humanismo social y político de nuestros tiempos, podrá establecerse, conservarse y defenderse la genuina democracia constitucional, conquista preciada del espíritu humano que busca la libertad y paz dentro del orden y la justicia.

Héctor GONZÁLEZ URIBE