

## XVII. CÓMO SE CONSERVAN Y CÓMO SE DESTRUYEN LAS CONSTITUCIONES\*

SUMARIO: 1. *El proceso fáctico.* 2. *La democracia para hoy.* 3. *Evolución constitucional y cambio.* 4. *Democracia y partidos políticos.* 5. *Las Constituciones y la democracia.* 6. *Constitutionalismo y desarrollo.*

La vigencia centenaria de la Constitución de 1886 suscita la cuestión enunciada en el título que encabeza este trabajo. Si nos fijamos bien, resulta que es el mismo problema político que se planteó Maquiavelo en *El príncipe*, que es la más lúcida reflexión sobre esa interrogación, a saber: ¿cómo se conquista y cómo se conserva el poder? Pero aquí y ahora sólo nos importa tan espinosa cuestión en su dimensión jurídica-constitucional, sin que por eso pierda sus ineludibles implicaciones, pues todo asunto constitucional, es bien sabido, es un problema de poder y, por tanto, materia del arte y de la ciencia política.

A. Los mecanismos conservados de las Constituciones. Los propios estatutos constitucionales incluyen siempre mecanismos para su estabilidad y mantenimiento. Recordemos los más usuales:

a) Los controles de constitucionalidad, sean políticos o judiciales, con facultades para impedir la expedición de leyes inconstitucionales, retirarlas del ordenamiento jurídico o inaplicarlas, modalidad de guarda formal de la Constitución en que el orden jurídico se tutela a sí mismo (artículos 214, 215 y 216).<sup>1</sup>

\* Tomado de *Estudios constitucionales*, Bogotá, Ediciones Rosaristas, 1986.

1 Todos los artículos a que hace referencia este capítulo se refieren a la Constitución colombiana de 1886, que era la que se encontraba en vigencia cuando se publicó originalmente este trabajo.

b) Las competencias para la reforma de la Constitución, fórmula que procura, mediante la actualización oportuna y conveniente, el mantenimiento del sistema, al reconocer e incorporar nuevas fuerzas sociales, abrir espacio político a las minorías, los disidentes o los marginados, y modernizar los dispositivos de funcionamiento (artículo 218).

c) La apelación, en situaciones de crisis del sistema, a los regímenes de excepción, retención de sospechosos de atentar contra el orden público, estado de sitio y estado de emergencia económica y social, ya para prevenir un colapso institucional, reprimir la insurrección o combatir las causas de desorden de naturaleza no política (artículos 28, 121 y 122).

d) La aplicación de medidas políticas como la amnistía y el indulto en favor de los agentes de la subversión revolucionaria, es decir, buscar la reincorporación de las fuerzas antisistema, al renunciar a la represión, en aras de la paz, sin la cual ningún gobierno constitucional es posible (artículo 76, ordinal 19, y artículo 119, ordinal 4o.).

Pero la verdad es que la única manera eficaz de estabilizar un sistema político, por encima de los simples artilugios jurídicos constitucionales de discutible éxito, como los enumerados, es su cumplimiento pleno, su realización acabada, la credibilidad de sus fórmulas, la confianza en sus garantías, el respeto de los gobernantes y representantes por sus gobernados y representados, factores que generan el consenso, que asegura, a su vez, la obediencia y acatamiento al poder, transformándolo en autoridad, en derecho a gobernar.

B. Las fuerzas destructoras de las Constituciones. Frente a los mecanismos estabilizados, encontramos como principales factores de disolución de un régimen político, concretado en un ordenamiento constitucional:

a) En primer término, por su extrema gravedad, la perversión de las instituciones. Entendemos que se pervierte una institución cuando es utilizada con fines distintos a los que justificaron su establecimiento. Para poner dos ejemplos: torcer el sentido de los

auxilios regionales que puede autorizar el Congreso (artículo 76, ordinal 2o.) para fomentar empresas útiles o benéficas, convirtiéndolos en recursos de libre disposición individual de los congresistas y fuente financiera de los gastos de su reelección, y convertir la competencia para nombrar funcionarios en poder de creación de clientela política de partido, grupo o cacique.

b) La deformación de las instituciones, resultante de su abuso e interpretación arbitraria, como lo sucedido con la competencia del Congreso (artículo 76, ordinal 12) para revestir al presidente de la República de facultades extraordinarias, temporales y precisas, por razones de conveniencia o necesidad públicas, que degeneró en el traslado de la potestad legislativa de aquella rama a la ejecutiva, con la consecuencia de que hoy el legislador sólo legisla por excepción.

c) El desgaste o desprestigio de las instituciones que, en nuestro caso, puede visualizarse analizando el deterioro sufrido por los regímenes de excepción. Treinta años largos de aplicación continuada e ineficaz del estado de sitio, cuando la subversión aparece rampante, y la utilización no aprovechada del estado de emergencia económica dieron al traste con dos preciosos e insustituibles mecanismos de conservación del sistema. ¿Qué hacer sin ellos, cómo sustituirlos?

d) La violación directa de la Constitución por golpe de Estado, rebelión, movimiento revolucionario, agitación terrorista, destructoras del régimen entero, como orden jurídico y forma de vida, producidos por cambios inducidos deliberadamente.

e) El incumplimiento de la Constitución por omisiones reiteradas de los órganos encargados de realizarlas, lo que equivale a su aplazamiento indefinido, a una estafa institucional, un fraude constitucional, haciendo de la Constitución un nuevo programa, una promesa, una hoja de papel, en la insuperable expresión de La Salle.

Nos enfrentamos con esto a la más aberrante de las violaciones constitucionales y a la de más difícil corrección: la del poder que se niega a sí mismo, que no quiere ejercitarse, que abdica, que deja

de perseguir sus fines, el poder inerte, sin que exista impulso, acicate, castigo suficiente para ponerlo en acto. Inercia que frustra las expectativas de los gobernados, que hace fracasar los proyectos constitucionales, que falsea y desvirtúa hasta su destrucción las Constituciones.

C. Desde el punto de vista de su cumplimiento o ejecución, pueden agruparse las normas constitucionales en tres categorías:

a) Normas de efecto pleno e inmediato, directo e incondicional, porque no requieren ninguna instrumentación o intermediación para su eficacia u operación, como la tajante proclamación de algunas garantías constitucionales, del estilo de las que prohíben la esclavitud, la pena de muerte o la confiscación (artículos 22, 29 y 34).

b) Normas de efecto condonado a regulación legal expresa, lo que en últimas conduce a entregar al arbitrio del Congreso la oportunidad y modalidades del precepto constitucional. Fórmula que se presta para hacer el juego a los intereses creados y sostener situaciones injustas, y más: a modificar la Constitución, proponiéndola, paralizándola con estas omisiones calculadas (véanse las situaciones reguladas en los artículos 18 y 80, por poner dos de las numerosas situaciones constitucionales de este tipo). Si esta fórmula se generaliza, y es el modelo seguido por Colombia, la falta de voluntad política de representantes y gobernantes puede esterilizar un sistema, taponarlo, bloquear su evolución natural, su desarrollo lógico, y provoca procesos que llevan a la revolución.

c) Normas de ejecución progresiva, programática, con efectos indicativos, de inducción y dirección de ciertos procesos cuyo objeto no tiene posible realización instantánea, en un solo acto, inmediata, como se ve al estudiar el artículo 32 sobre planeación del desarrollo económico y social del país, o proponer como fin de la intervención económica la justicia social. Aquí también es determinante la voluntad del Congreso y el gobierno. Si falta, son estas normas expósitas, abandonadas, nominales, para ilusionar o enmascarar situaciones anormales.

D. Para hacer más objetivos estos planteamientos, es pertinente describir algunas de las más notorias omisiones o, mejor, incumplimientos o violaciones constitucionales por parte de los órganos encargados de su realización, sin intentar un inventario total de estas faltas, porque sería interminable:

a) Desde el Acto Legislativo Núm. 1 de 1968, es imperativo promover el desarrollo económico y social de acuerdo con una ley que debe debatirse en primer término por una Comisión Especial, prevista en el artículo 8o. y que el Congreso no ha constituido en estos dieciocho años, con lo que se impide racionalizar la acción del Estado.

b) Del artículo 179 resulta que el sufragio es una función constitucional. Pero los electores lo ejercen como derecho, pues el legislador no ha hecho efectiva la obligatoriedad de esta obligación de los ciudadanos, con la consiguiente, masiva y creciente abstención electoral, que resta legitimidad al sistema.

c) Hay garantía de la huelga para quienes trabajan en actividades que no sean de servicio público, al tenor del artículo 18. Pero no hay una regulación clara que defina esos servicios, y hay todavía subsistemas conflictivos, situaciones en que hay duda sobre la existencia de tal derecho.

d) Que la situación social del país es de desequilibrio e injusticia está reconocido por el artículo 32, al exigir que la intervención del Estado en la economía se enderece a establecer la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de las clases proletarias en particular. Pero, para poner el dedo en la herida, el legislador no ha hecho uso de su poder para decretar expropiaciones sin indemnización, según lo facilita el artículo 3o., *in fine*, en las que se muestran “razones de equidad”, que corregirán aquella situación.

e) El inciso segundo del artículo 182 ordenó, desde 1968, que la ley, a iniciativa del gobierno, determinara los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta su naturaleza, importancia y costos, y hará la redistribución de los

recursos ordinarios de la nación entre ésta y aquéllas para atender a sus respectivos servicios.

El incumplimiento de esta disposición entrabó una fórmula de verdadera descentralización administrativa.

f) Para poner fin a una enumeración que no acabaría, el artículo 31 sólo autoriza monopolios estatales para obtener recursos fiscales. Sin embargo, hoy se “nacionalizan”, es el concepto empleado, empresas por motivos distintos, y existe una indefinición del régimen de propiedad que debe efectuar la ley, por determinar cuál es la propiedad del Estado, cuál la particular y cuál la mixta, para hacer efectivas tanto la garantía de la propiedad privada como de la libertad de empresa y de la iniciativa privada, en las palabras de los artículos 3o. y 32.

E. Los correctivos aplicados a esta especie de petrificación constitucional por el propio Constituyente son escasos y de relativa eficacia.

Son tres los casos que la Constitución previó:

a) El del artículo 89, referido a los eventos en que el Congreso rechaza las objeciones presidenciales a un proyecto de ley o la Corte Suprema de Justicia lo ha declarado exequible, al juzgar las objeciones, artículos 88 y 90, situaciones en las cuales el gobierno debe sancionarlo y, de no hacerlo, será sancionado y promulgado por el presidente del Congreso.

Este mecanismo consiste en la sustitución del órgano, renuente a cumplir su función o a ejercer su competencia, por otro, a fin de impedir la violación constitucional.

b) Prevé el artículo 80, inciso final, que, si la Comisión Especial Permanente no decide sobre el proyecto de ley de planes y programas de desarrollo económico y social dentro de los cinco meses de su presentación, perderá automáticamente su competencia en favor de la Cámara de Representantes, efecto que se reproduce para ésta y en favor del Senado, si no decide dentro de los tres meses siguientes.

Acá se echa mano también del procedimiento de sustitución de organismos, como en el caso anterior, con el aditamento de que

se impone un trámite forzoso al proyecto, tendiente a impedir que se carezca de ley de planes.

c) En relación con el mismo artículo 8o., se presenta un novedoso mecanismo correctivo: si no hubiera decisión, en materia de planes y programas de desarrollo, dentro de los términos señalados, el gobierno podrá poner en vigencia su proyecto mediante decreto con fuerza de ley.

Ingenioso artificio que procura sujetar la acción estatal a una planeación científica, como lo ordena la Constitución. Propósito burlado, como se dijo, por la no integración de la Comisión Especial encargada de dar primer debate a este proyecto.

d) Igualmente ilustrativo es el caso del artículo 209. De acuerdo con tal disposición, si el Congreso no expide el presupuesto anual, regirá el presentado por el gobierno en su oportunidad. Y, al contrario, si el gobierno no hubiere presentado en tiempo oportuno el respectivo proyecto, regirá el presupuesto del año anterior.

Se superan así estas omisiones, sin afectar la gestión del Estado, ya no mediante el desplazamiento de órganos acabado de ver, sino dándole fuerza a ciertos actos similares a los omitidos o que pretendieron frustrarse.

e) Otra manera de corregir las omisiones constitucionales, con efecto disuasivo pero no correctivo, es el de deducir la responsabilidad política de los funcionarios incurso en aquéllas, siguiendo el principio del artículo 2o., que establece: “...los funcionarios públicos lo son [responsables] por la misma causa [infracción de la Constitución y de las leyes] y por extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de éstas”.

Este precepto puede concluir con la desinvestidura del funcionario en juicio común o político ante el Senado, artículos 96, 97 y 101, cuando se trata de los más altos funcionarios.

Pero esta forma no llena el vacío producido por la omisión, dado su carácter puramente punitivo, ni tampoco alcanza a los miembros del Congreso, donde las omisiones son más frecuentes y graves, ya que senadores y representantes no reciben mandato imperativo de sus electores y son inviolables por sus opiniones

y votos, en razón del carácter político de su actuación (artículos 105, 106 y 179).

f) Distinta modalidad introdujo el Acto Legislativo Núm. 1 de 1986 en el párrafo transitorio de su artículo 3o. (codificado como artículo 201 de la Constitución), cuando, al establecer la elección popular de los alcaldes municipales, dejó a la ley señalar el día de la elección, pero, temiendo la omisión, dispuso que la primera elección tendrá efecto el segundo domingo de marzo de 1988.

Atajó así otro posible incumplimiento constitucional del legislador.

Contiene, pues, la Constitución algunas previsiones contra la violación constitucional, aunque se consideran incompletas para obtener algo esencial: el que todas las normas constitucionales tengan en la práctica igual rango, pareja importancia, la misma imperatividad y vocación ejecutoria. De lo contrario, la Constitución tendrá un cumplimiento parcial, fragmentario, traicionero, creando sectores privilegiados y zonas de marginamiento, en contra de su espíritu igualitario y liberal.

F. Sugerencias para correctivos democráticos del fraude constitucional. No siendo bastantes las precauciones constitucionales a este respecto, es preciso idear algunos más y de mayor eficacia y extensión, de modo que no sólo alcancen la esfera del gobierno, sino también la de la representación.

Cabrían, en este orden de cosas, propuestas como las que siguen:

a) Incorporar a la Constitución el concepto de mandato imperativo para los congresistas, para hacer viable la revocación de su investidura en los casos de deslealtad a los programas ofrecidos por los candidatos, mediante elecciones parciales que permitan reemplazar a los que impidan las medidas o los cambios en que se comprometieron con sus electores.

b) Abrir la oportunidad de convocatoria de plebiscitos para poner en marcha las normas constitucionales, a propuesta de un cierto número de Concejos Municipales, retrotrayendo el proceso

político a su origen: la comuna, el cabildo, que proclamó la Independencia y reclamó la soberanía del pueblo.

c) Convertir el derecho de petición, que reconoce el artículo 45, en una herramienta de iniciativa e impulso populares, disponiendo que, cuando la solicitud tenga el respaldo de un número respetable de ciudadanos, lo que se pida obligue. O sea, que el pueblo pueda exigir leyes, que pueda proponer leyes, que pueda presionar a sus representantes para que expidan leyes pendientes, fijando el sentido de su querer.

Estas tres propuestas guardan congruencia. Proviene de las formas de democracia directa. Serían un injerto constitucional en nuestro sistema representativo; sin quebrarlo, como no lo quebrarán la elección de alcaldes ni la consulta popular sobre asuntos de interés local del Acto Legislativo Núm. 1 de 1986.

Porque todo sistema constitucional concreto es mixto, porque la forma representativa no ha sido satisfactoria, y porque no puede haber democracia sin pueblo, según el decir común, sin participación popular.

Una Constitución aplazada o incumplida en puntos sustanciales y en la que prevalecen las normas condicionadas puede degenerar en una Constitución semántica, en el sentido de la terminología de Loewestein.

Su dilatado proceso de ejecución denuncia el continuismo, el conservadurismo, la reproducción mecánica del sistema, lo que para muchos es justificación de la insurgencia armada, de la acción extraconstitucional, al no encontrar respuesta a sus demandas de libertad y de justicia.

Toda Constitución implica un compromiso. Incumplido por los que dirigen el Estado, la obligación política de la obediencia puede cesar.

Duran únicamente las Constituciones cumplidas, que se hacen vivencias; una experiencia cotidiana de quienes viven en ella y según ella.

## 1. EL PROCESO FÁCTICO

La realidad del proceso democrático en Iberoamérica está bien lejos de seguir sus pautas ideológicas. O, si se quiere, ni la teoría ni la ideología reflejan con fidelidad lo que realmente ha sucedido.

En efecto. Veámos facetas de esa realidad que desmienten su proyección ideológica, en un enunciado muy escueto:

A. El militarismo, derivado de la preponderancia del poder militar durante la guerra de independencia, con su cortejo de autoritarismo y tendencia al ejercicio dictatorial del poder y al golpe de Estado, presente especialmente en el siglo XIX, pero revivido en época reciente. Significa frecuentes cortes en la continuidad constitucional por destrucción de la legitimidad, largos interregnos de gobiernos al margen de la legalidad y numerosas guerras civiles.

B. El caciquismo regional y local, constitutivo de verdaderos “feudos podridos”, con ataduras de tipo semifeudal, destructor de la libertad de los electores y generador de la corruptela clientelista, que es nuestro *spoils system*, bajo la forma de hegemonía del partido triunfante.

C. El caudillismo, personalización carismática del poder político, que elimina la democracia interna en los partidos, arrasa con las doctrinas, produce rivalidades incancelables e impide la circulación del personal dirigente, amén de sus despliegues populistas.

D. El golphismo de militares y civiles, justificado como instrumento del cambio y convertido en algunos países en la forma normal de rotación en poder.

E. La dictadura, justificada unas veces como medio de lucha contra la corrupción y la restauración moral; otras, para la promoción del desarrollo o la implantación de un cambio revolucionario, y las más, como preservación de la democracia frente a la revolución totalitaria.

F. El establecimiento recurrente y prolongado de los regímenes de excepción que permiten la suspensión o negativa de derechos, libertades y garantías constitucionales durante la emergen-

cia, entendiendo por tal la protesta, el descontento, el reclamo contra fallas estructurales o de coyuntura del sistema vigente, con el aditamento de los llamados “estatutos de seguridad”, que reviven la razón de Estado como justificante de la represión.

G. La debilidad de las organizaciones partidarias, la identidad de intereses entre las existentes o el autoritarismo de los gobiernos ha dificultado la presencia de una oposición verdadera, como control democrático y como opción para el cambio, lo que implica carencia de un elemento esencial a la idea democrática, que es como un auténtico pluralismo político.

H. Quizá la más grave falla de los procesos democráticos iberoamericanos es el marginamiento de inmensos sectores sociales, grupos no participantes y la estratificación social que divide sus sociedades, lo que impide la integración y unidad nacionales, que es el piso de una auténtica representación deducida en elecciones universales y libres.

I. Los movimientos populistas, tanto de derecha como de izquierda, del estilo del varguismo brasileño, el velasquismo ecuatoriano, el peronismo argentino, el aprismo del Perú, que, aparentando ser movilización de masas para su integración participante, degeneran en mecanismo de sujeción a los grupos hegemónicos, lo que frustra su capacidad de cambio.

J. Fenómenos de concentración autocrática del poder, como el agudo presidencialismo que aqueja a algunos regímenes latinoamericanos, los sistemas de partido único o de pluripartidismo ficticio representado por el real dominio hegemónico de un partido; pero, sobre todo, la concentración del poder económico, el político y el científico, en su triple dimensión de investigación, aplicación del saber e información del conocimiento, monopolio que excluye todo influjo popular sobre el ejercicio del poder, limitado como queda al sufragio.

K. Sin agotar la lista, ni entrar en las cuestiones más arduas, subdesarrollo, dependencia, inautenticidad, alienación, divisiones sociales, despersonalización cultural está en falseamiento de los sistemas electorales por violencia, fraude, abstencionismo, propa-

ganda, hasta degenerar en un continuismo quietista, estático, que impide la circulación del liderazgo, la renovación de elites directivas. Obsérvese cómo están ausentes de los cuerpos de representación el indígena, el campesino, el obrero, la mujer, algunas regiones, cuando la sociedad iberoamericana es abigarrada y plural como ninguna.

No van, pues, a la par, como si dijéramos de la mano, el enunciado teórico o la proclama ideológica y la realidad política. Los primeros simulan modernidad, progresismo; la praxis denuncia mecanismos retardatarios, limitantes, de la expansión democrática.

## 2. LA DEMOCRACIA PARA HOY

En concreto, ¿qué puede ser hoy la democracia en Iberoamérica? ¿Nos bastará con la existencia de elecciones libres; nos conformaremos con no ser dictaduras? ¿Con tener partidos políticos y elecciones periódicas? No. Los pueblos no están satisfechos. Es hora de enfrentarnos a injusticias viejas y nuevas, discriminaciones, privilegios. Sociedades abigarradas y divididas, las iberoamericanas, requieren integración y unidad que sólo puede alcanzarse con la solución de fallas colectivas para generar legitimidad o, mejor, que relegitimen el sistema y permitan, luego, ocuparse del desarrollo individual.

Por lo pronto, democracia en Iberoamérica no puede ser cosa distinta, a partir del hecho primario y determinante de que somos países del Tercer Mundo, que deben:

A. Rescatar la identidad y dignidad cultural de pueblos mestizos, capaces de obrar en solidaridad para lograr soluciones surgidas de nuestros propios recursos y los apropiados por asimilación, producto de síntesis, a los problemas de nuestro contexto histórico, rechazando cualquier adscripción a bloques de países con intereses distintos o preocupaciones de influencia y dominación que predeterminen nuestros proyectos de vida.

B. Reconocer la prioridad de lo social, lo público, lo general, lo colectivo, en todos los órdenes de la acción del Estado y de la

aplicación de los recursos nacionales, para personalizar e integrar los grupos marginados, deprimidos o insatisfechos, al abrir espacios de libertad y de poder, mediante la dotación de servicios esenciales a las agrupaciones de indígenas, campesinos y desarraigados que están instalados en la periferia de las grandes urbes, ofreciéndoles la oportunidad de organizarse y acceder a la educación básica, al techo barato, a la ocupación permanente, a las ventajas del crédito, a la seguridad social.

Esto es, la necesidad de rectificar la dirección individualista del orden estatal para darle sentido comunitario, para la promoción y defensa de los derechos humanos de quienes no los han tenido, porque “no tienen nada ni tienen a nadie”, ni siquiera al Estado.

C. Aceptar que la representación política del pueblo sólo es auténtica allí donde todo el pueblo está integrado y es homogéneo, o sea, donde está unido, reunido, en torno a un indiscutido principio de legitimidad, y crear formas directas de participación popular que complementen la que precariamente se ejerce por intermediación de los partidos políticos; se trata de un aprendizaje de la democracia ejercitándola directamente, y ya; sin hacer al pueblo titular de responsabilidades, las de su propia vida colectiva, sin darle esa confianza y esa autoridad, es imposible convertirlo en demócrata.

D. Por ahora, para Iberoamérica la democracia, antes que un problema de libertad o de igualdad, es una cuestión de bien común, en tanto creación previa de las condiciones reales para el disfrute de aquéllas. En este empeño, no nos debe desviar que se desestimen las fórmulas criollas, porque no corresponden a los modelos recogidos en los esquemas constitucionales que se presentan como ejemplares, pues cada país debe ir encontrando sus salidas, abrir las puertas, hacer sus caminos hacia la democracia. No justificamos todos los medios, cualquier medio. Lo que hacemos notar es que lo que importa, porque es la esencia de la democracia como posibilidad de que el pueblo tenga algo que ver con

su gobierno es que el gobernante esté obligado, en los hechos, a gobernar de cara al pueblo y para el pueblo.

E. Sigue siendo la democracia un concepto vinculado a la idea de legitimidad, pero no sólo referida al origen de la autoridad, fundamentada en el consenso, o en la necesidad táctica de los gobernantes y de los representantes de contar con el pueblo, puesto que la renovación de su mandato, su continuidad en el poder, depende del voto. Sino en un sentido más profundo y permanente: el de que no hay legitimidad democrática allí donde la sociedad no se ha integrado enteramente, donde hay excluidos, donde todos sus sectores no participan de los recursos de la comunidad, y esa participación, debidamente garantizada, se considera equitativa. Ése es el orden democrático, porque sólo en un sistema de relaciones integradoras por su universalidad y su justicia es posible que todos sean libres en igualdad de condiciones para definir su propio proyecto de vida, el modelo de la persona que se quiere ser. Igualdad en la libertad de ser hombres, que es la igualdad radical y, a la postre, única y decisiva, pues las demás se derivan de ella o lo son puramente formales.

Legitimidad democrática es, pues, lo que une, lo que re-une a un pueblo, lo que lo hace nación, comunidad de ciudadanos, porque genera concordia e identidad de propósitos, dejando en segundo plano divisiones artificiales o injustas.

F. Todo esto exige dar prioridad a las necesidades del pueblo, a los derechos de los grupos, a las libertades comunales, que son el supuesto para dar espacio a lo particular, singularísimo, de cada hombre como unidad irrepetible.

En definitiva, un proyecto actual de democracia en Iberoamérica es una oferta de justicia y de seguridad social. Lo demás vendrá por añadidura.

### 3. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL Y CAMBIO

Generalizando, la evolución constitucional en Iberoamérica se cumple en lo que podría describirse como un solo ciclo de tres

generaciones de estatutos constitucionales: en el siglo XIX, dos, la coetánea a la emancipación y la que realizó la evolución liberal descolonizadora, y la otra, la modernizante del siglo XX.

Proceso en tres tiempos, en tres momentos, que responden no al capricho de los caudillos, ni a las ensoñaciones de los teóricos o a los proyectos de los juristas. Son, por el contrario, la respuesta a profundos cambios políticos y sociales.

El primer grupo, el de la eclosión libertadora, registra el cambio de la titularidad del derecho a mandar: de cabeza de los delegados del rey a los notables criollos; la sustitución de la forma monárquica de gobierno por la popular republicana; la autonomía nacional; los derechos de propiedad y libertad que interesaban al grupo dominante. Pero, a pesar de la invocación de la soberanía popular, no abren campo a las aspiraciones de los desposeídos y, por el contrario, mantienen el régimen fiscal anterior, la estructura económica de estilo servil, la estratificación social de base racista, a pesar de las formales tesis antiesclavistas y de promoción de los indígenas, que sirvieron para reclutar los soldados que hicieron la independencia.

En verdad, se trata de un simple cambio político. Se preconiza una democracia política en que lo esencial es la postura liberal frente al poder del Estado, los poderes de los particulares como limitantes del poder político. La estructura dual de la sociedad: herederos de los conquistadores dominando a los sucesores de los aborígenes se mantiene, y la monocracia realista se transforma en el presidencialismo caudillista. Ocurrió una desmembración, una desintegración del imperio, no un cambio en el orden interno de cosas vigentes en las partes que se separaron.

La segunda oleada constitucionalista, en cambio, refleja una transformación de otro corte, sin perjuicio de insistir en la liberalización del proceso, en su radicalización. Se nombra a este movimiento como reforma y regeneración. Su tendencia común es la de arrasar lo que queda del régimen español. Abolir privilegios y trabas: estancos, diezmos, alcabalas, mayorazgos, capellanías, resguardos de indígenas, bienes inalienables, gremios, proteccio-

nismo aduanero, pena de muerte, religión oficial, enseñanza confesional, patronato eclesiástico, centralismo político y, al mismo tiempo, el establecimiento de libertades plenas de prensa, de industria y comercio, de ejercicio de profesiones y oficios, más la escuela laica, la cátedra libre, la separación de la Iglesia y el Estado, el sufragio universal, el derecho de resistencia, el federalismo.

Han llegado al poder grupos emergentes de comerciantes y agricultores que han racionalizado la producción en la hacienda que reemplazó al latifundio colonial, los adquirentes de los bienes de manos muertas y los de los resguardos de indios, la avanzada de los financieros que acaban de establecer los primeros bancos, y los intelectuales tocados de positivismo. Son grupos cuyo interés requiere libertad de iniciativa, de empresa, de mercado interior y exterior, insertándose en el sistema económico internacional en arrolladora expansión capitalista, y libre opinión contra el oscurantismo ultramontano.

El aspecto religioso, por la autoridad establecida y a la aceptación de las jerarquías sociales tradicionales, vistas como naturales, suceden los afanes libertarios, la subversión moral, la religión de la libertad, el libre pensamiento innovador, creyente en la ciencia y en las luces de la razón como impulsoras del progreso indefinido. Es el tiempo de las negociaciones absolutas, del rechazo del pasado.

Es una descolonización formal frente a España. Pero también el inicio de una nueva dependencia.

En el tramo final, trató de incorporarse a los estatutos constitucionales otro cambio fundamental. Nuestros países pretenden industrializarse, seguir el modelo de desarrollo de los países avanzados. Procuran romper la dependencia económica revelada por la monoexportación de productos agrícolas, mineros y de materias primas hacia los países evolucionados, de los que debe importarse toda mercancía manufacturada. Quieren sustituirse importaciones con producción nacional. Se habla de “crecimiento hacia adentro”, por oposición al del sector externo de la economía. Nace con ello el proletariado urbano y se ensancha la clase

media. Es preciso incorporarlos al sistema, reconocerlos, darles una cobertura legal. Al tiempo, se intentan reformas agrarias para los campesinos sin tierra. Ambos grupos son fuerzas beligerantes, cuya insatisfacción desestabilizaría el sistema. Reformas constitucionales en que repercuten las innovaciones de México, Rusia, Weimar, España, que cambian el lenguaje de la democracia política por el de la democracia social, como se dijo antes.

La relación entre la realidad, en constante proceso de cambio, y la normatividad exige oportunos ajustes constitucionales en sentido democrático. Esto es, la recepción en el sistema de nuevos autores, la consiguiente redistribución de poderes y la eficaz protección de los nuevos intereses, previo el concierto con los ya establecidos.

Realidad y normatividad son correlativos, de manera que se interinfluyen, se condicionan, a la manera como la curva interior de un vaso y su curva exterior se modelan recíprocamente.

Sin embargo, hay Constituciones retrasadas, otras estancadas, y las más, por incluir anticipaciones utópicas, están siendo incumplidas. Sin embargo, una profunda corriente de cambio en el sentido de instaurar un poder popular recorre Iberoamérica, solidarizándola frente a la dependencia, y obligándola a marginarse de la bipolaridad del conflicto mundial en que quieren comprometerla.

Al deseo de sincronizar el cambio real con el institucional-normativo obedeció la manía epiléptica de expedir Constituciones a cada coyuntura política, a cada cambio de partido en el gobierno, sin percatarse de los conflictos insolutos de nuestras sociedades o por ingenuo o demagógico afán innovador.

También, por fortuna, empieza a cesar la expedición de enmiendas constitucionales torales, para aplicar un reformismo moderado, de modo que por aluvión vaya formándose una tradición política de constitucionalidad afirmativa, gradualmente constructiva, hecha a tramos, que es lo posible.

De otra parte, el problema no es de insuficiencia de los textos normativos o de fallas en la técnica constitucional. La cuestión es

de falta de voluntad democrática y de las condiciones previas a cualquier empresa de este tipo.

Empresa de gran complejidad que no puede realizarse de una vez, en un solo acto. Porque implica, de un lado, un esfuerzo liberador y, de otro, un programa de nivelación, de redistribución y asignación de poderes, que son tareas cuyo cumplimiento ha de obtenerse a medida de lo que quepa en cada coyuntura.

Primero había que liberarse de la metrópoli y esto exigió una cruel etapa de guerras que duraron veinte años. Luego, liberar a los esclavos, y ello sólo fue posible al mediar el siglo XIX. Después, y este empeño no ha concluido en todos los países, liberar al indio campesino de la triple tiranía del patrón en la hacienda, del cacique en el pueblo, del cura en la iglesia. Se inicia, apenas ahora, la liberación de la clase media de las presiones del consumismo y de los monopolios, la información y desinformación masiva, la ineludible red de los servicios públicos. Además, hubo que independizar el poder civil del poder militar, y al gobierno de los intereses de la oligarquía criolla, para convertirlo en una fuerza moral obedecida por todos y superior a todos, porque se reconoce como fundada en una autoridad impersonal que sostiene una fórmula satisfactoria de justicia. Largo proceso de institucionalización que no ha concluido.

Por separado, debe destacarse la liberación nacional, la del país frente a la dependencia neocolonial, ensayando modelos de desarrollo que satisfagan ese anhelo.

Al mismo tiempo, y cuando el momento fue propicio, han tenido que ir armándose mecanismos de integración que superan divisiones sociales que niegan el ideal democrático. Faena tan difícil como la liberadora. Repárese en algunas de tales brechas: la existente entre regiones —costa, sierra, selva, llanura—, por la idiosincracia de sus gentes, sus modalidades culturales, su ambiente físico; la dualidad campo-ciudad, evolucionada ésta, inerte o deprimida aquélla; entre la población urbana de las grandes ciudades, según habite en la zona tradicional, la moderna planificada o la espontánea y emergente de las barriadas informales, sin plan ni

servicios; la supervivencia entre trabajadores manuales, técnicos y profesionales; la encubierta discriminación racista; la económica entre capitalistas y asalariados; la ideológica, entre partidos radicales y moderados; las diferencias por razón del sexo; la disputa generacional; las querellas religiosas esporádicas; la de la población económicamente activa y la creciente masa de desocupados; la de alfabetos y analfabetos y, en fin, para no seguir la lista interminable de desigualdades de los países no desarrollados, la punzante distancia entre pobres y ricos que las resume todas.

Los problemas de la liberación democrática y de la nivelación democrática no son cuestiones jurídicas solamente o no lo son en primer término. Son asuntos políticos, sociales, económicos. Su solución no se logra con la mera regulación constitucional. Ésta es apenas indicativa. Los medios son de formación cultural, de voluntad de cambio, de presión estatal, de organización del pueblo. La Constitución da el marco para la solución del conflicto, apunta la meta, prescribe las formas.

Finalmente, hay que reasignar poderes. Si el poder genera derechos, también el derecho genera poder. De ahí que las Constituciones deben ser abiertas, inconclusas. Sin cláusulas pétreas, para que permitan conocer nuevos hechos, nuevas fuerzas, nuevos espacios para la acción política de actores imprevistos.

El proceso de la democracia iberoamericana ha sido, de consiguiente, una azarosa historia de enfrentamientos entre la aristocracia colonial, la monarquía, los militares, la burguesía industrial y financiera, el proletariado, la Iglesia y, a veces, porque son fuerzas inorgánicas aún, la guerrilla del campesinado, los grupos indígenas amotinados, el levantamiento del pueblo raso, la protesta de la clase media, sin que aparezca todavía la fuerza superior que los integre a todos en condiciones de justicia: un Estado en forma, en forma democrática, abierta y fuerte, a la vez, que haya superado el centralismo político y administrativo, el clientelismo, el elitismo aristocratizante.

Luchas de instauración y restauración de las formas democráticas. *Corsi e ricorsi*, pendular oscilación entre la república y la dictadura, entre gobiernos oligárquicos y populistas, ultramontanismo y laicismo anticlerical, el caudillismo civil y el militar, centralismo y regionalismo, movimientos revolucionarios y conservadurismo, nacionalismo chauvinista e internacionalismo, hegemonías de partido y aperturas pluralistas. Sinuosa evolución, no siempre progresista, recogida en centenares de Constituciones expedidas por cuerpos constituyentes *ad hoc* o por actos institucionales de dictadores y juntas militares.

Tantas alternativas, tantas contradicciones, no obstante, revelan que bajo lo episódico y accidental avanza un movimiento profundo e indetenible en el sentido de afirmar la primacía de lo comunitario en la planificación del desarrollo.

#### 4. DEMOCRACIA Y PARTIDOS POLÍTICOS

En la actualidad, no se concibe hablar de democracia sin radicarla en un régimen en el que gobiernan los partidos políticos, en el que hay partido de gobierno y partidos de oposición, partidos prosistema y antisistema, mono y pluripartidismo. Las organizaciones partidarias han desplazado al ciudadano y simbolizan al pueblo. Pero lo dividen de hecho, fraccionamiento que se pretende que queda superado con la ficción de la representación nacional y la unidad del gobierno.

El pueblo, sujeto político de la democracia, se ha encarnado en los partidos, y sus atributos de soberano, de constituyente, de elector, de fiscal político y los gobiernos, de opinión pública libre y deliberante han sido adscritos al régimen de partidos. Con esto, es cierto, el pueblo ganó organización, presencia, acción; pero sacrificó su unidad, su totalidad, su mítica condición de origen y fin del poder. Fue sustituido, reemplazado, mediatizado, desvirtuándose en lo particular, faccioso y sectario de los partidos, lo nacional, lo comunitario, la legitimidad misma fundada en el tácito pacto fundador de la sociedad y su gobierno, debilitando y com-

prometiéndole el ejercicio del poder, que debe estar sobre los intereses privados, pues personifica el interés público, poniéndolo al servicio de las partes y no de todo el pueblo.

En todo caso, en el movimiento democrático iberoamericano se marcan tres etapas bien claras respecto de la relación entre gobierno y partidos políticos. La inicial, en que se gobierna sin partidos, en que el gobierno elude y somete las facciones personalistas o ideológicas, regionales o clasistas, militaristas o religiosas, restaurando, tras la emancipación, una tradición de gobierno nacional, impersonal, comunitario, lo cual fue posible, porque, frente al Estado, no había organización social alguna que pudiera confrontarlo.

Pero el grupo social y económicamente dominante, el patriciado, no acepta esa situación subalterna en el campo político. No quiere limitarse al brillo cortesano y a la prosperidad económica. Busca reforzar su predominio con el control del Estado, y desde los Congresos despliega una estrategia de influencia y control sobre el gobierno, para utilizar su armazón y poderes en la manipulación electoral, acción que origina los viejos partidos liberales y conservadores en que se divide formalmente aquella clase, aunque coincidentes en su deseo de liberar sus intereses de la traba estatal. Se tiene, entonces, en la mitad del siglo XIX que gobernar con los partidos. Partidos sin pueblo, jefes sin huestes. Liberales ambos frente al Estado; moderado y conservador el uno, el de los hacendados; radical, innovador, el otro, el de los comerciantes y financieros.

Al iniciarse el siglo XX, el predominio parlamentario sobre el Ejecutivo es evidente. El grupo dominante ha sometido a los gobiernos. Los presidentes de la república son hechuras de sus respectivos partidos y, por consiguiente, sus ministros y todo el gobierno. Su acción depende en un todo de las decisiones legislativas. La aprobación del presupuesto y del pie de fuerza militar atañen al Congreso. Gobiernan los partidos; el gobierno es un gobierno de partido, de un partido; el de la mayoría. Se gobierna

según sus ideas, se aplica el *spoils system*; el partido establece su hegemonía.

En los últimos años, las dificultades de gobierno obligan a moderar esta concepción del gobierno democrático como imperio de una mayoría partidaria. Es difícil gobernar con un solo partido. Se neutralizan, nacionalizan y tecnifican los servicios administrativos, para sustraerlos al criterio sectario. No es infrecuente la colaboración interpartidaria, suprapartidaria o el turno, a cada periodo presidencial, de los partidos en el gobierno. Y todo gobernante afirma gobernar para toda la nación y con la cooperación de todos. Es usual el entendimiento partidario en las cuestiones de interés nacional entre los bloques parlamentarios. La política internacional no admite fisuras y en los consejos de planeación económica convergen todas las tendencias. Los matices ideológicos son de una difícil sutileza, reducidos al énfasis en una u otra política social o a las cuestiones económicas que urgen decisión inmediata: capitalización y desarrollo o distribución de los beneficios sociales.

Además, la actuación de partidos antisistema presiona la aproximación de los partidos tradicionales, a fin de no ser absorbidos y mantener su rol tradicional.

Pues bien. Todo este intenso movimiento político no fue captado en su oportunidad por las Constituciones. A ellas llega tarde el eco de la acción partidaria, para darle personalidad a sus organizaciones, y establecer la representación proporcional en las corporaciones públicas, pero sin percibir el viraje que significó la captación del poder por los partidos y la secuela de su acción sobre la democracia.

Porque, ¿acaso la partidocracia será la mejor forma de la democracia? ¿No será preferible para el pueblo la independencia y neutralidad del poder, un poder suprapartidista? Es cierto que la democracia exige politización y ella es conseguida por los partidos. Pero, hay que preguntarse si el control partidista del poder equivale a su control por el pueblo.

En el ámbito constitucional es preciso plantearse si son compatibles las fórmulas usuales: la soberanía reside en la nación (o en el pueblo), y ninguna parte del pueblo puede obrar en su nombre, con la representación elegida de candidatos de partes del pueblo y con los gobiernos de partido, así se aclare que los elegidos “representan a la nación (o al pueblo) entera”, que quienes eligen “no otorgan mandatos ni imponen obligaciones al funcionario electo”, y que los representantes “actuarán consultando únicamente la justicia y el bien común”, que son los términos, para ejemplificar, en que la Constitución colombiana regula esta materia.

La legitimidad es suprapartidaria. Integra regiones, desborda parcialidades, integra dialécticamente clases.

## 5. LAS CONSTITUCIONES Y LA DEMOCRACIA

Las Constituciones políticas no hacen la democracia; son uno de sus efectos y, a la vez, de sus mecanismos.

En efecto, lo que quieren las sociedades democráticas en el plano político es un poder controlado, no arbitrario, respetuoso de los derechos.

Pues bien. Las Constituciones, en tanto definen esos derechos y los poderes del Estado, son limitaciones del poder, y de allí pueden deducirse gobiernos con responsabilidad. Entonces, porque son democráticas, las sociedades establecen Constituciones y no al contrario.

Pero éste es el aspecto epidérmico del constitucionalismo; una cuestión de simple técnica. “La técnica de la libertad”, en el decir común.

La cuestión profunda es otra: las Constituciones llevan implícito el pacto social que mantiene la cohesión de la comunidad, pacto social que se compromete a mantener, como un orden, el poder político organizado para ese efecto. Ésa es su función. Pacto social que radica en la fórmula concertada para el reparto de los recursos materiales y espirituales de la comunidad entre los

grupos en el poder. Acuerdo que, si es satisfactorio para todos o, al menos, para la mayoría, tiene validez política y se hace estable, porque simboliza la legitimidad, porque se estima justo, equitativo, democrático, al comprender a todo el pueblo.

Pensando así, podría concluirse en que el grado de satisfacción de las necesidades colectivas espirituales y materiales de una comunidad, en relación con la disponibilidad de recursos, es la medida cierta de la democracia, en un doble sentido: genera consenso, concordia social, estabilidad política, y libera al hombre de la necesidad para que pueda llevar al cabo su humanidad, al darse la personalidad en que quiera expandir su ser.

Dada la zigzagueante trayectoria de la democracia en Iberoamérica, se estaría tentado a declarar que, así como no parece conveniente insistir en su tendencia individualista, debiendo más bien rescatarse la tradición comunitaria, tampoco resulta favorable recoger el prejuicio burgués de desconfianza en el poder político, *per se, a priori*, ya que al pueblo lo que le importa es poder llevar a la dirección del Estado, a los círculos del poder, dirigentes sensibles a sus necesidades y capaces de atenderlas, haciéndolo fuerte, liberándolo y, con ello, liberándose de la intermediación calculadora de los grupos de interés que lo tienen ocupado, que se instalaron en él y lo utilizan con fines particulares.

La democracia, y es esto lo que deben traducir las Constituciones en sus cláusulas jurídicas, es un sistema fundado en la confianza recíproca de la minoría gobernante en el pueblo, en los hombres del pueblo, en la mayoría gobernada, y de ésta en los hombres que escoge como sus dirigentes. Es un lazo moral, la obligación política de subordinación, entre quienes aceptan las necesarias jerarquías que son imperativas en toda convivencia, a las que obedece y respeta por el origen popular de su investidura y su aptitud conductora, y quienes con humildad reconocen que su poder les viene del acatamiento de la muchedumbre, a la que en consecuencia se deben por entero. En democracia auténtica, el poder se transforma en autoridad, y la obediencia, en adhesión libre, en “subordinación de corazón”.

Los artilugios, los tecnicismos constitucionales: elecciones libres, universales, directas, separación de poderes, control parlamentario, principio de legalidad, garantismo de libertades y derechos, en síntesis, Estado de derecho sin aquella fuerza moral, sin esa cadena que sujeta a unos y otros, son formas vacías, sin alma, falsas o impuestas, no duraderas.

Hay que suscitar el encuentro, la convergencia, el diálogo sincero y directo entre el poder y el pueblo, el pueblo y su poder. Ésa es la evolución directa hacia la democracia. Mejorar lo que hay, en el sentido indicado, sin reformismo estéril y sin falaz revolucionarismo, es lo procedente. La imaginación de los juristas debe idear los mecanismos constitucionales de ese acercamiento. No basta con dejar atrás la dictadura, con consignar en los estatutos constitucionales su condena y el derecho a resistirlas, ni con el rescate del mecanismo electoral y el perfeccionismo en la proclamación de los derechos humanos. Éstas son las formas legales de la democracia. Lo que interesa es el resultado: la elevación del nivel de vida de los pueblos, que es su liberación participante.

## 6. CONSTITUCIONALISMO Y DESARROLLO

Esta ojeada panorámica a la democracia iberoamericana, con las arbitrariedades y simplismos insoslayables e inherentes a toda abstracción, sólo deja en claro que:

A. Iberoamérica tiene una vocación democrática que le viene de las Leyes de Indias, que fueron nuestra constitución colonial, pasa por el constitucionalismo liberal del siglo XIX, y se expresa en los ensayos populistas y los amagos revolucionarios del siglo XX.

B. La democracia iberoamericana es todavía incipiente y se descaminó al abandonar el modelo comunitario que subordinaba, por intermedio del Estado, los intereses privados al bien público.

C. La fuerza del derecho, la capacidad normativa de las Constituciones, no es bastante para disciplinar la vida social en el sentido de la democracia, mientras creencias, sentimientos y costum-

bres no responden a los valores de la democracia, sin oponer a ésta un sistema normativo fundado en otra modalidad cultural.

D. Una sociedad inorgánica, un pueblo sin estructuras expresivas de su poder y capacidad de control sobre el poder político, aunque tenga elecciones y rotación legítima de gobiernos, sólo está en el despegue hacia la democracia.

E. A la postre, el desarrollo de la democracia no depende de los estatutos jurídicos en que se formulen sus preceptos, sino en el desarrollo económico que promueve el nivel de vida de los pueblos, pues sólo cuando éstos disponen de medios materiales, de condiciones vitales satisfactorias, pueden, libres de las necesidades primarias, participar e influir en el ejercicio del poder político. En verdad, el derecho es un factor de regularidad, estabilización y mantenimiento de un sistema de vida, pero no su origen. Las normas jurídicas se limitan a dar forma y reglamentar lo que ya existe, aunque es obvio que una Constitución no actualizada se convierte en un lastre que puede entorpecer los cambios necesarios.

F. Hay, por eso, en Iberoamérica Constituciones sin eficacia, sin vigencia social y, a la larga, sustentadas por su mera validez formal.

G. Es imposible eludir la fuerza de movimientos universales en el sentido del cambio justiciero y democrático que caracteriza el siglo XX, como derivación del vendaval liberalizante y positivista del siglo XIX. Nuestra región ha entrado plenamente en la historia en las décadas posteriores a 1950. Aquí se libra parte de la lucha por un nuevo humanismo, pragmático e idealista a la vez: el que facilite, tras el desarrollo social de estos pueblos, el desarrollo individual de sus hombres.

H. Nuestra democracia no es la democracia pura, a secas, porque es algo que sólo ahora estamos haciendo nuestro, dentro de nuestras limitaciones. Será una democracia gradual, recortada, a nuestra medida. Con desenvolvimientos no previstos, heterodoxos. No podrá ser, en todo caso, un simple Estado de derecho. Tendrá que ser algo más que Estado de derecho, que Estado de

partidos, Estado de seguridad social, Estado de integración nacional y de justicia, Estado del común, de la comunidad entera, de los comuneros y lo comunitario. Democracia de pueblos, valga la reiteración, porque se trata de la democracia en el grado compatible con el subdesarrollo colectivo y con la fuerza requerida para abrir las puertas al sector no participante.

I. Nuestra evolución constitucional no se cierra con su consagración en una carta constitucional, sino que debe hacerse a partir de la misma, dándole la significación de un utopía.

J. Sin la recuperación de sus economías y sin la integración regional, nuestros países no podrán mantener su esperanzada oportunidad de evolucionar hacia el entrevisto horizonte de la democracia.