

CAPÍTULO II

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTIDOS POLÍTICOS

| | |
|--|----|
| 1. Democracia representativa y partidos políticos..... | 31 |
| 2. Democracia representativa en el constitucionalismo latinoamericano..... | 32 |
| 3. Transformación de la democracia representativa clásica.. | 33 |
| 4. La constitucionalización partidaria..... | 33 |
| 5. La constitucionalización partidaria en América Latina... | 34 |
| 6. Los partidos políticos en la democracia liberal contemporánea..... | 36 |
| 7. Proscripción constitucional de partidos antidemocráticos . | 38 |
| 8. Ciudadanía..... | 40 |

CAPÍTULO II

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTIDOS POLÍTICOS

I. DEMOCRACIA DIRECTA E INDIRECTA

La democracia, como forma de gobierno, ha recibido su carta de ciudadanía tanto en los sistemas occidentales, como en los que éstos dejen sentir su influencia. Sin embargo, la dimensión geográfica, las nutridas poblaciones y la complejidad de los problemas comunitarios —tan diferentes a los de la *polis* griega— han dado lugar a que la democracia directa, roussonianamente romántica, haya sido substituida por la universalizada democracia representativa.

Las manifestaciones de la democracia directa —asamblea abierta, referéndum, iniciativa, veto, plebiscito, revocación— sólo sobreviven, aisladamente, como notas heterodoxas en algunos países de democracia representativa.

Dentro de la corriente liberal, en la directa, el pueblo participa mediamente en la integración de la voluntad comunitaria, eligiendo a los detentadores secundarios del poder público. De ahí que se eche mano de la vieja terminología iusprivatista, para hablar de mandato y representación política. En la democracia liberal, nutrida por los aportes doctrinales de Europa Occidental y Estados Unidos, el detentador primario del poder es el pueblo, titular de la soberanía y el secundario, es el titular de los órganos del poder público.

En las formas de gobierno demoliberales —sea parlamentaria, asambleísta o ejecutivista— la autoridad de los detentadores secundarios deriva de que han sido designados por el electorado, como titular del derecho subjetivo público de función del derecho corporativo electoral.⁵⁷

La función electoral que desempeña el cuerpo electoral permite hablar de que la democracia representativa es, efectivamente, democrática. Esa participación en el proceso de decisión política, vía sufragio, le permite ejercer un control final e indirecto del destino comunitario.

⁵⁷ Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Derecho constitucional*; Traducción de Pablo Lucas Verdú. Madrid, Editorial Tecnos, 1965.

2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN EL CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO

Los países de América Latina, por la clara influencia doctrinal que ejercen Estados Unidos y Europa Occidental en su constitucionalismo desde la independencia política, han adoptado unánimemente la forma de gobierno democrática y representativa,⁵⁸ Ecuador,⁵⁹ Uruguay,⁶⁰ Bolivia,⁶¹ Argentina,⁶² Honduras,⁶³ Paraguay,⁶⁴ Chile,⁶⁵ Guatemala,⁶⁶ Costa Rica,⁶⁷ República Dominicana,⁶⁸ Panamá,⁶⁹ México,⁷⁰ El Salvador,⁷¹ Brasil,⁷² Nicaragua,⁷³ Perú⁷⁴ y Haití.⁷⁵

Algunos textos agregan que la forma de gobierno es democrática representativa, popular, responsable, alternativa, federal o unitaria, pero ninguno de ellos habla de democracia directa. Aún en instrumentos de derecho interamericano se ha enfatizado que la forma de gobierno continental, es la democrática representativa. Así en la Conferencia Interamericana celebrada en Buenos Aires,⁷⁶ se declaró la “existencia de una democracia solidaria” y se determinó la “defensa política” contra la subversión. Este postulado fue ratificado por el Preámbulo del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca,⁷⁷ la Declaración de Santiago de Chile,⁷⁸ y la Octava Reunión de Consulta de la Organización de Estados Americanos, de triste memoria.⁷⁹

La misma Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁸⁰ suscrita

⁵⁸ Es obvio que Cuba ha abandonado esta forma para aceptar la democrática popular, propia de los países de Europa del Este.

⁵⁹ Artículo 1.

⁶⁰ Artículo 82.

⁶¹ Artículo 1.

⁶² Artículo 1.

⁶³ Artículo 4.

⁶⁴ Artículo 1.

⁶⁵ Artículo 1.

⁶⁶ Artículo 1.

⁶⁷ Artículo 2.

⁶⁸ Artículos 2 y 9.

⁶⁹ Artículo 1o.

⁷⁰ Artículo 40.

⁷¹ Artículo 1o.

⁷² Artículo 39.

⁷³ Artículo 10.

⁷⁴ Artículo 1o.

⁷⁵ Artículo 1.

⁷⁶ 1936.

⁷⁷ 1947.

⁷⁸ 1959.

⁷⁹ Tello, Manuel. *México: una posición internacional*. México, Editorial Joaquín Mortiz, 1972.

⁸⁰ 22 de noviembre de 1969.

en San José, Costa Rica, en los considerandos, reconoce que el sistema americano es democrático y que “todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.⁸¹

3. TRANSFORMACIÓN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA CLÁSICA

Sin embargo, la democracia representativa, de aliento liberal, ha sufrido una transformación radical que lleva de lleno al problema de los partidos políticos. En los países desarrollados la universalización del sufragio, masifica el ejercicio de la función electoral y hace necesario que se establezcan instituciones que encaucen la participación.

Al irse ampliando el ámbito de validez del derecho a votar e ir desapareciendo los criterios censitario y cultural que lo restringían, la tarea de elegir a los representantes se le fue confiriendo a las masas. Más aún, conforme la división funcional del poder público se arraigó en la estructuración del gobierno y, por ende, el órgano legislativo cobró mayor incidencia en el proceso decisorio, se necesitaba el establecimiento de un instituto que coordinara a los grupos parlamentarios y los ligara a ciertos compromisos ideológicos y programáticos, también grupales.

De este modo, el sufragio, que tiende a extenderse a todo el pueblo, el embarnecimiento del departamento legislativo y el derecho de asociación dio a luz a los partidos políticos, porque en la democracia constitucional contemporánea el pueblo, organizado como electorado, es movilizado para la acción política, por las instituciones partidarias. La participación popular en el proceso político, es a través de los partidos.⁸²

4. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN PARTIDARIA

Sin embargo, las constituciones no recogieron la institución, sino que los partidos se desarrollaron como instrumentos articuladores, al margen del derecho y hasta con la hostilidad de los gobernantes, porque la vieja concepción impedía que entre el ciudadano y el gobierno mediara otra entidad. El individualismo liberal estimaba que la democracia represen-

⁸¹ Artículo 23.

⁸² Loewenstein, Karl. *Teoría de la constitución*; traducción de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona, Ariel, 1965.

tativa sólo podía darse si el individuo, directamente, elegía a los funcionarios sin intermediación ninguna.

De este modo, en la Francia burguesa, se prohibió el derecho de asociación, declarándose ilícita a toda asociación y, so pretexto de igualitarismo, a los sindicatos obreros y a las agrupaciones patronales. Sin embargo, y aunque no se trataba de asociaciones con personalidad jurídica, en el seno de los parlamentos los legisladores se reunían en torno a un político o a una idea, con miras a lograr mayor fuerza. En la política extraparlamentaria no eran raros los clubes políticos, dada la necesidad de que no obraran aislada y descoordinadamente los que luchaban por los mismos intereses.

En un segundo paso, como consecuencia de los movimientos sociales del XIX, los textos fundamentales de las democracias liberales otorgan o reconocen el derecho de asociación y, tácitamente, el de organizar partidos políticos, como asociaciones políticas que son, mas no se consagra una normación expresa y específica. En este momento la formación, organización y funcionamiento de los partidos es un fenómeno extraconstitucional, reservado a la órbita de los particulares.⁸³

En este respecto, las constituciones fueron nominales, al desarrollarse el proceso político con la decisiva interferencia de instituciones ignoradas por el derecho fundamental. La proscripción y la abstracción normativa de las constituciones se explica —ideológicamente— porque se considera a los partidos síntoma de insania política, de patología política.⁸⁴

Sin embargo, la política de masas que va originando la democracia basada en el sufragio universal, y la diferenciación a que va dando lugar el desarrollo político, se canaliza a través de los partidos, de suerte que la constitución y la legislación ordinaria tienen que empezar a reglamentarlos.

5. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN PARTIDARIA EN AMÉRICA LATINA

En América Latina la constitucionalización partidaria arranca con el texto uruguayo de 1919, inspirado en el pensamiento doctrinario de Batlle y se intensifica en la segunda posguerra mundial. Dentro del mismo orden de ideas Miranda concluye que: “la tendencia a la normación de los partidos políticos es bastante manifiesta en las Constituciones latinoamericanas de la última década, se afirma la libertad para formarlos y pertenecer a ellos: se dan determinaciones sobre su naturaleza y constitución, y se prohíbe a los que se salgan de ciertos cauces”.⁸⁵

⁸³ Heller, Hermann. *Teoría del Estado*; traducción de Luis Tobío México, FCE, 1963.

⁸⁴ Neumann, Sigmund. *Modern Political Parties*. Illinois, 1956.

⁸⁵ *Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina (1945-1956)*. México, UNAM, 1957, p. 286.

En nuestros días, Paraguay, Costa Rica, Guatemala, Ecuador, Uruguay, Panamá, Honduras, Nicaragua y Brasil dedican numerosos artículos a normar el fenómeno ciudadano, electoral y partidario. En tanto, México, Chile, Argentina, Haití, Bolivia y Perú se refieren, preferentemente a la ciudadanía y al sistema electoral.

El proceso latinoamericano de constitucionalización de los partidos políticos llegó a su cenit cuando por la reforma plebiscitaria de 1957 se consignó en la Constitución colombiana el sistema de integración paritaria,⁸⁶ como consecuencia del desencadenamiento de la violencia entre liberales y conservadores.

Al ser asesinado en 1948, Jorge Eliécer Gaitán, líder izquierdista del Partido Liberal, se hundió Colombia en un decenio de violencia sin precedente en su historia bipartidaria. La violencia, como instrumento de lucha política que desquició el ritmo nacional, permitió en 1953 el golpe de Estado del general Gustavo Rojas Pinilla, que derribó al presidente conservador, Laureano Gómez.

El gobierno de Rojas Pinilla se embarcó en un inteligente programa de corte populista, con mano dura. El crecido gasto público y las elevadas inversiones sociales le conquistaron la simpatía de las masas, zarandeada por la inestabilidad política y la inflación galopante.

Sin embargo, el dictador escasamente rebasó los cuatro años, pues por su mano dura y el fracaso de la política económica y social del régimen, fue derribado en 1957 por un puñado de oficiales, con el propósito de restablecer la armonía civil.

Se había demostrado que la milicia no era la fórmula que permitiría restañar las heridas políticas y encauzar al país, de nuevo, hacia la vida institucional. Las fuerzas armadas alentaron a Laureano Gómez, conservador, y a Alberto Lleras Camargo, para que encontraran un remedio constitucional que evitara la violencia.

La solución fue el Frente Nacional, que, con vigencia de 16 años, permitiría que gobierno, congreso, asambleas departamentales, consejos municipales y tribunales de justicia, se integraran paritariamente. El pueblo, vía plebiscito, sancionó la reforma, que elevó a rango constitucional el acuerdo suscrito por los dos partidos históricos.⁸⁷

El primer decreto de reforma constitucional,⁸⁸ determina que hasta 1968, inclusive, en las elecciones que se efectúen para elegir corporaciones públicas, los cargos se adjudiquen, a mitades, a los conservadores y liberales. Más aún y pese a que no se trata de un régimen parlamentario, el presidente de la República “estará obligado a dar participación en el Ministerio a los partidos políticos en la misma proporción en que estén

⁸⁶ Costa Pinto, L. A. *Voto y cambio social*. Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1971.

⁸⁷ 1º de diciembre de 1957.

⁸⁸ Decreto del 4 de octubre de 1957.

representados en las Cámaras Legislativas”. La composición del órgano ejecutivo debería representar a los dos partidos puesto que en ambos radicaba la responsabilidad del gobierno.

Al servicio civil se le prohíbe hacer política partidaria, aunque, en modo alguno, ejercitar el derecho de sufragio.

La misma Corte Suprema de Justicia, órgano pinacular del departamento judicial, debía integrarse con miembros conservadores y liberales paritariamente.⁸⁹ En el caso del poder ejecutivo, como no pudo regir el principio de paridad, por ser unitario, se consignó el de alternancia.⁹⁰ De este modo, “el cargo de Presidente de la República será desempeñado, alternativamente, por ciudadanos que pertenezcan a los partidos tradicionales, el conservador y el liberal; de tal manera, que el Presidente que se elija para uno cualquiera de dichos periodos será distinto del de su inmediato antecesor”.⁹¹

En acatamiento a las disposiciones constitucionales desde 1958, Alberto Lleras Camargo y Carlos Lleras Restrepo, liberales y Guillermo León Valencia y Misael Pastrana, conservadores, han gobernado al país hasta la fecha.

Las elecciones para renovar las asambleas departamentales y consejos municipales, efectuadas el 16 de abril de 1972 ya sin el amparo del Frente Nacional, dieron el triunfo a los candidatos liberales y conservadores, quedando los pinillistas muy por abajo de los pronósticos.

Al efecto, los liberales se han reconciliado, merced a las conversaciones sostenidas por los viejos jefes Lleras Camargo, Lleras Restrepo, Turbay y Echandía, y hasta se piensa que, para derrotar al neopinillismo, se renueve la alternancia ejecutiva, con los conservadores.

Sin duda, la constitucionalización de la coalición liberal-conservadora colombiana no tiene paralelo en la trayectoria de los partidos políticos en América Latina, donde ni siquiera se atreven los detentadores del poder, a oficializar, constitucionalmente, a los partidos únicos. Los constituyentes de Uruguay, que se refirieron a los lemas y los nicaragüenses, que consagran el bipartidismo oficial, con técnicas electorales inductoras, no se han atrevido a mencionar expresamente a los partidos históricos.

6. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA DEMOCRACIA LIBERAL CONTEMPORÁNEA

La beligerancia de los partidos en el proceso político de las modernas democracias capitalistas permite a algunos autores, hablar de “partito-

⁸⁹ Decreto Legislativo número 0251, de 9 de octubre de 1957.

⁹⁰ Acto Legislativo número 1, de septiembre de 1959.

⁹¹ Para lograr la alternancia en el ejercicio del órgano ejecutivo, el cargo será desempeñado por un conservador de 17 de agosto de 1962 al 7 de agosto de 1966.

cracia”, como “democracia” degenerada en el poder oligárquico de uno o más partidos políticos. El Estado partitocrático es aquel en el que el poder resulta monopolizado (más o menos legítimamente) por un partido o por una pluralidad de partidos coaligados”.⁹² La partitocracia o las tendencias oligárquicas de los partidos modernos no permitió más que se pospusiera la constitucionalización de esta institución política. Las normas constitucionales atribuyeron al Estado facultades de control interno y externo en materia de partidos, de modo que se autoriza o reconoce su existencia jurídica, se evalúan sus principios y programas a la luz de la preceptiva constitucional, se conoce su gestión financiera y hasta se interviene en la nominación de candidatos y nombramiento de su directiva.

En algunos sistemas jurídicos los partidos políticos no son asociaciones privadas ni aún públicas, sino verdaderos órganos estatales auxiliares, porque son “entes o individuos que basándose en títulos jurídicos muy diversos entre sí, despliegan actividades que concurren a la concreta consecución de fines estatales, precisamente en línea auxiliar o complementaria de otras, prevalentes, desarrolladas con tal fin por el mismo Estado”.⁹³

Los partidos, como canales institucionales que, jurídicamente o prácticamente, pueden evitar que el detentador primario del poder ejercite de manera idónea el derecho electoral por otra vía, ha erosionado el contenido tradicional del derecho constitucional, en cuanto que, para algunos, es el conjunto de instituciones políticas.⁹⁴ Más aún, merced a las funciones que desempeñan los partidos, la democracia liberal clásica se ha “oligarquizado”, porque las decisiones políticas verdaderamente trascendentes son tomadas por los funcionarios del Estado y la alta burocracia partidaria. Los dirigentes de los partidos —que pueden llegar a profesionalizarse como burócratas de los mismos— pertenecen a las élites del poder.⁹⁵

Los partidos políticos afectan el funcionamiento intraparlamentario y hasta a la división trilogica del poder público. De este modo puede decirse que el bipartidismo puede separar al ejecutivo del legislativo, si un partido logró la titularidad del primero y otro la mayoría en el segundo. A la inversa, puede acercar a los dos departamentos si un solo partido obtiene la mayoría parlamentaria y la titularidad del ejecutivo.

Los partidos con acendrada disciplina, pueden trastocar la teoría clásica de la representación política y la oposición partidaria, en algunos sistemas,

⁹² Caboara, Lorenzo. *Los partidos políticos en el estado moderno*. Madrid, Ediciones Iberoamericanas, 1967, pp. 21-22.

⁹³ Biscaretti, *op. cit.*, p. 207.

⁹⁴ Duverger, Mauricio. *Instituciones políticas y derecho constitucional*; traducción de Jesús Ferrero. Barcelona, Ariel, 1962.

⁹⁵ Michels, Robert. *Political Parties*. Toronto, The MacMillan Co., 1966.

cumplen una función pública trascendente.⁹⁶ La calificación electoral, según se impute al departamento judicial o se deposite en órganos especializados, también modifica el balance orgánico.⁹⁷

Los sistemas electorales, como conjuntos de normas y principios que regulan el voto ciudadano y su eficacia para elegir a los titulares de los órganos del Estado, repercuten en el régimen partidario de un sistema político,⁹⁸ Duverger estima que el sistema de mayoría simple propicia bipartidismo —dados sus efectos correlativos de hiperrepresentación e hiporrepresentación— y el de representación proporcional, concita el multipartidismo.⁹⁹

A su vez, la imputación de la cualidad ciudadana tampoco es ajena a los partidos, puesto que ello significa que se es titular del derecho subjetivo electoral y, por lo tanto, se puede ser clientela de tal o cual ente partidario. La liberalización de la calidad ciudadana, al masificar la participación, repercute en la vida de los partidos.

El reconocimiento de los partidos políticos como vehículos de participación de la democracia representativa —decisión política fundamental del área— ocasiona con frecuencia que los textos constitucionales, y las leyes electorales y partidarias prohíban toda clase de partidos y asociaciones de carácter totalitario.

7. PROSCRIPCIÓN CONSTITUCIONAL DE PARTIDOS ANTIDEMOCRÁTICOS

Debe citarse la postura constitucional hondureña al declarar que “no se proclamen o practiquen doctrinas contrarias al espíritu democrático del pueblo hondureño...”¹⁰⁰ Venezuela, en su numeral 114, al delegar en el congreso la facultad de reglamentar lo relativo a la constitución y actividad de los partidos, dice que deberá asegurarse su carácter democrático.

La República Dominicana reconoce la libertad ciudadana para constituir partidos y asociaciones políticas siempre y cuando sus tendencias se conformen al documento fundamental.¹⁰¹ Panamá afirma que no es lícita la formación de ningún partido político “que tienda a destruir la forma democrática de gobierno”.¹⁰²

⁹⁶ Rose, Richard. *Studies in British Politics*. London, MacMillan and Co., Ltd., 1969.

⁹⁷ Linares Quintana, Segundo V. *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*. Buenos Aires, Alfa, 1956, t. v.

⁹⁸ Mackenzie, W. J. M. *Elecciones libres*; traducción de F. Condómines Pereña. Madrid, Tecnos, 1962.

⁹⁹ *Political Parties*. London, Methuen and Co., Ltd., 1967.

¹⁰⁰ Artículo 39.

¹⁰¹ Artículo 104.

¹⁰² Artículo 103.

El Salvador, por su parte, busca garantizar la forma de gobierno republicana, democrática y representativa, cuando, peligrosamente, consagra el derecho de insurrección en el caso de reelección pues, “la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia es indispensable para el mantenimiento de la forma de Gobierno establecida”. Es decir, que para los constituyentes es contraria a la esencia democrática de la República, el que un presidente se perpetúe en el poder.

Guatemala no sólo garantiza los partidos políticos democráticos y prohíbe, en general, la formación o funcionamiento de los antidemocráticos, sino que, con toda claridad, prohíbe aquellos que “propugnen la ideología comunista”.¹⁰³

A pesar de que algunos textos constitucionales no consignan expresamente la prohibición de partidos políticos antidemocráticos, pueden resultar proscritos tácitamente, pues es lógico que esté prohibida toda asociación política cuya doctrina y objetivos violen los principios democráticos que normen el sistema jurídico político del país.

En la legislación que regimenta los promesos electorales y la constitución y funcionamiento de los partidos políticos también se advierte la preocupación por preservar los principios democráticos. Esta orientación han secundado Honduras,¹⁰⁴ Guatemala,¹⁰⁵ Argentina,¹⁰⁶ República Dominicana.¹⁰⁷

En El Salvador la ley electoral es más específica pues “se prohíbe la constitución y funcionamiento de partidos políticos que sustentan doctrinas anárquicas, comunistas o de cualquier otra ideología que tienda a destruir o alterar la estructura democrática”,¹⁰⁸ para agregar que no se inscribirán aquellos en cuya declaración de principios y objetivos, estatutos o programas de acción, se consignent las doctrinas anteriores, “así como aquellos en que figuren como fundadores, organizadores, directivos o miembros más destacados individuos de notoria filiación comunista . . .”¹⁰⁹ En una forma semejante la Constitución y Ley Electoral del Paraguay proscriben los partidos comunistas y totalitarios.¹¹⁰

Esta revisión nos permite concluir en que los partidos políticos y la función electoral están contemplados por el constituyente y los legisladores como instituciones democráticas, de manera que resulta inaceptable para la lógica demoliberal, que se admita el establecimiento de partidos

¹⁰³ Artículo 27.

¹⁰⁴ Ley Electoral de junio 6 de 1960, artículo 14.

¹⁰⁵ Decreto Ley número 387, de noviembre 4 de 1965. Artículos 20 y 30.

¹⁰⁶ Estatuto de los Partidos Políticos Argentinos, de noviembre 19 de 1962, artículo 6º.

¹⁰⁷ Ley Electoral número 5884, mayo 8 de 1962, artículo 68.

¹⁰⁸ Ley Electoral, septiembre 12 de 1961, artículo 20.

¹⁰⁹ Artículo 16.

¹¹⁰ Artículos 117 y 118 y artículo 18 del Decreto Ley número 204, de julio 28 de 1959.

que, ortodoxamente, sean la antítesis de sus postulados. El demoliberalismo contemporáneo se finca en la competencia de partidos, con miras a alcanzar el poder político, y en la eficacia del sufragio para nombrar representantes.

En estricto sentido, la doctrina marxista y el totalitarismo de corte nazi, fascista o falangista, chocan con el orden jurídico, en general, y con los principios demoliberales en particular y es lógico que se sancionen, puesto que la democracia representativa es la forma continental de gobierno. Esto sin que signifique que nosotros, en lo personal, aceptemos como valedera universalmente a la democracia capitalista, pues la democracia popular —política y económica— es, en ocasiones, más justa que la primera.

Aunque tenemos la pretensión de hacer un análisis formal de las disposiciones constitucionales y legales que regimentan la vida electoral y de partidos, no podemos dejar de considerar que los Estados más antidemocráticos son los que han creído conveniente incluir prohibiciones, en demérito de asociaciones de filiación marxista o totalitaria.

Los países que presentan mejores índices demoliberales, —participación popular, pluralidad partidaria, estabilidad, respeto al sufragio y a la opinión pública, calificación electoral imparcial, etcétera—, son los que ignoran el punto.

Sin embargo, de una manera tácita se consignan prohibiciones en este particular.

Así Argentina, Nicaragua, República Dominicana, Paraguay, Haití —que sufren o han sufrido prolongadas dictaduras—, Guatemala, El Salvador, Honduras —de vida política incipiente, cargada de militarismo— son los que hablan de “partidos antidemocráticos, comunistas, totalitarios”, demostrando al estudioso que lo que se desea es una excusa constitucional para calificar de tales, a los partidos que no resulten convenientes a los grupos en el poder.

De esta manera, se ha proscrito, para citar unos cuantos ejemplos, al Partido Comunista de Venezuela durante mucho tiempo y en la actualidad al de El Salvador. Es muy claro también el caso del aprismo en Perú¹¹¹ y lo fue el del peronismo en Argentina.¹¹²

8. CIUDADANÍA

8.1 *Concepto*

La ciudadanía es el estatuto que le otorga a una persona física la aptitud para ejercer derechos de carácter político y que le impone ciertas obligaciones, también de naturaleza política.¹¹³

¹¹¹ Borricaud, *op. cit.*

¹¹² Mende, Raúl A. *El justicialismo*. Buenos Aires, ALEA, S. A., 1950.

¹¹³ Mackenzie, *op. cit.*

En este sentido, merece traerse a colación la definición que aporta el Constituyente de Costa Rica al decir que “la ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los costarricenses de uno u otro sexo, mayores de veinte años”.¹¹⁴

El proceso de universalización de la calificación ciudadana, que arrancara desde la segunda mitad del siglo pasado, ha sido uno de los factores que, unido al de las elecciones como única fuente demoliberal de legitimación, ha exigido el establecimiento y captación constitucional de los partidos.

Los partidos, contemplados como vehículo de participación, en una forma u otra, son instituciones de masas, toda vez que el constitucionalismo capitalista ha abandonado la postura restrictora, de suerte que se pretende que la mayor proporción posible del pueblo devenga en sujeto de derechos y obligaciones políticas.

Conforme la esencia formalmente igualitaria de la democracia occidental se va arraigando en la cultura política, se van liberalizando los requisitos para que una persona física pueda ser considerada ciudadana. Tal ha acontecido en los países latinoamericanos, que apegados al arquetipo occidental, tienden a derribar los obstáculos que limitan la calidad de agentes políticos.

Tradicionalmente, las legislaciones —las constituciones en primer término— hacen desprender del *status* ciudadanía el derecho de votar y ser votado, aunque, en nuestra opinión, los derechos a que da lugar son más extensos.

El ciudadano puede no sólo ejercitar el derecho de voto para elegir a sus gobernantes y llegar a serlo, sino que, en algunos órdenes, tiene el derecho de iniciativa y de participar en plebiscitos o *referenda*.

En otras ocasiones, el ser ciudadano puede dar lugar a otras facultades que, en estricto sentido, no responden a un natural político y no son tan trascendentes, pues no permiten la elección de los gobernantes o no dan validez a un acto gubernamental.

En algunos documentos primarios se agrega a los dos derechos fundamentales, la facultad de que los ciudadanos puedan portar armas y enrolarse en las fuerzas armadas del país.

Se advierte que la ciudadanía, en ocasiones, consiste en tener la posibilidad de ser admitido a las funciones públicas¹¹⁵ o la “capacidad para ejercer cargos oficiales con mando y jurisdicción”.¹¹⁶

Es decir que en este país y en Colombia,¹¹⁷ si no se tiene la calidad de ciudadano no sólo no se puede devenir en funcionario elegido por voto

¹¹⁴ Artículo 90 de la Constitución de 1949.

¹¹⁵ Bolivia, artículo 2.

¹¹⁶ Panamá, artículo 98.

¹¹⁷ Artículo 15.

popular, sino que ni siquiera es dable desempeñar empleos públicos, “que lleven anexa autoridad o jurisdicción”.

La Constitución de Nicaragua¹¹⁸ abunda un poco más en los derechos que se desprenden del *status* ciudadano al agregar los derechos de asociación, reunión y petición.

Existe la tendencia general de que los derechos ciudadanos se dilaten y se aumenten expresamente por las normas constitucionales.

En cuanto al extremo del deber, hay que subrayar que el votar y ser votado es un derecho-deber porque, salvo causas de especial gravedad, todos están obligados a su ejercicio. No es raro que la obligación de desempeñar un cargo —sea o no de elección— se reduzca a los de carácter municipal.¹¹⁹ En Nicaragua, los ciudadanos tienen la obligación de inscribirse en el Registro Electoral.¹²⁰

El documento constitucional salvadoreño, por otra parte, señala como deber ciudadano velar por que se cumpla la Constitución de la República.¹²¹

En consecuencia, la calificación ciudadana no sólo depara facultades sino que impone obligaciones. Entre ellas la fundamental es la de votar y desempeñar una función pública, pues, en superación al enfoque liberal, el ciudadano debe participar en los procesos supremos de la democracia indirecta.

8.2 Requisitos

Ahora, ya dilucidada la entraña conceptual de la ciudadanía, al aceptar qué es la calificación que concede la aptitud para ser titular y ejercitar derechos y cumplir obligaciones políticas, procede consignar los criterios y requisitos que consagran las diversas normas fundamentales del hemisferio, ya que aun cuando late la pretensión de universalizar la ciudadanía, ésta se desprende sólo si se observan ciertos elementos.

8.2.1. Edad

El requisito más frecuente es el de la edad. Las constituciones latinoamericanas señalan como requisito el de cierta edad mínima, que puede ser reducida en el caso de estar casado. Así, la norma primaria de El

¹¹⁸ Constitución de 1940, artículo 32.

¹¹⁹ Constitución de Nicaragua de 1950, artículo 33.

¹²⁰ Artículo 33.

¹²¹ Artículo 24 de la Constitución de 1962.

Salvador,¹²² Paraguay,¹²³ República Dominicana,¹²⁴ Chile,¹²⁵ Brasil,¹²⁶ Ecuador,¹²⁷ México,¹²⁸ Honduras,¹²⁹ Guatemala,¹³⁰ exige mínimo 18 años, mientras que Bolivia,¹³¹ Panamá¹³² y Colombia,¹³³ señalan 21.

Nicaragua¹³⁴ consagra como condición constitutiva 21 años, o 18 si saben leer y escribir o sean casados. En México, hasta antes de la reforma de 1970, se exigían 21 años o 18 si se trataba de casados, hayan sido o no, alfabetos.¹³⁵

En República Dominicana pueden devenir ciudadanos aun los menores de 18 años, si están casados.

El límite cronológico es explicable porque se supone que los ciudadanos deben ser sujetos responsables dada la trascendencia social de los derechos políticos, y se ha pensado tradicionalmente que la madurez sólo se adquiere, por regla general, a partir de cierta edad. De la lectura de los textos constitucionales se desprende la tendencia de consagrar como requisito cronológico los 18 años, ante el más elevado índice cultural y el más fácil acceso a la información, de las nuevas generaciones.

El criterio de la edad tiene repercusiones muy claras en la vida partidaria y, por ende, en los resultados electorales.¹³⁶ El que se amplíe el radio personal del estatuto ciudadano, reduciendo la edad, fortalece a los partidos ideológicamente avanzados y debilita a los conservadores, porque la juventud, de suyo suele enfrentarse al sistema vigente. Todavía más, el efecto de incorporar a núcleos más jóvenes, permite orientar sus demandas por cauces institucionales y evitar que se planteen a los detentadores del poder, en términos de violencia.

La violencia de la juventud que caracteriza a estos tiempos no es ajena a la circunstancia de que los sistemas políticos no contemplan vías de comunicación que permitan la formulación de las exigencias juveniles y estudiantiles. En este sentido, los sistemas flexibles y abiertos buscan

¹²² Artículo 23 de la Constitución de 1962.

¹²³ Artículo 21.

¹²⁴ Artículo 12.

¹²⁵ Artículo 7 de la Constitución de 1825.

¹²⁶ Artículo 147 de la Constitución de 1969.

¹²⁷ Artículo 21 de la Constitución de 1967.

¹²⁸ Artículo 34 de la Constitución de 1917.

¹²⁹ Artículo 23 de la Constitución de 1965.

¹³⁰ Artículo 13 de la Constitución de 1965.

¹³¹ Artículo 42.

¹³² Artículo 97 de la Constitución de 1946.

¹³³ Artículo 14.

¹³⁴ Artículo 31 de la Constitución de 1950.

¹³⁵ *Diario Oficial* del 22 de diciembre de 1969.

¹³⁶ García Ramírez, Sergio. *La ciudadanía de la juventud*. México, Cultura y Ciencia Política, A. C., 1970.

reducir el criterio edad dando un rol que desempeñar a los jóvenes, en el proceso de toma de decisiones.¹³⁷

8.2.2. *Ingreso o patrimonio*

Un segundo requisito, es el de carácter censitario, pues hace referencia al ingreso o patrimonio de las personas. Este criterio ha desaparecido por completo del panorama constitucional de América Latina, pues con el arraigo —por lo menos nominal— de las doctrinas democráticas, se conceptúa una discriminación plutocratizante incluir el criterio económico.

En la Europa del siglo pasado los detentadores del poder bajo el ropaje democrático manipulaban las disposiciones constitucionales y legales para que, en la realidad, el igualitarismo se truncara, al exigirse un patrimonio o ingreso mínimo que, por lo general, era muy superior a la media usual. El enfoque patrimonialista favorecía a los partidos y candidatos conservadores y dejaba fuera del proceso decisorio a los estratos laborantes que apoyarían programas y personas anti-*status quo*.

Por fortuna, no poseen vigencia textos como el de la Constitución nicaragüense de 1854, que a la letra decía “son ciudadanos los nicaragüenses varones de buena conducta y mayores de veintinueve años, o de dieciocho que tengan algún grado científico o sean casados, poseyendo, además, una propiedad de cien a trescientos pesos, según determine la ley, o una industria, profesión u oficio que al año produzca lo equivalente”.¹³⁸ Esta exigencia constitucional —dada la injusta distribución de la renta— ocasionaba que la gran mayoría del pueblo quedara al margen de los procesos políticos, al no obtener la calificación ciudadana. A mayor abundamiento, resulta peligroso para la vida democrática que los legisladores tengan la atribución de fijar el monto, pues así podría impedirse el acceso ciudadano, de modo que, jurídicamente, sólo una limitada minoría pudiera participar.

Este requisito tan propio del siglo XIX ha desaparecido por completo en nuestros días.

8.2.3. *Cultura*

Un tercer tipo de requisito en este particular es el del alfabetismo. Aunque la casi totalidad de las cartas constitucionales no hablan, ni tácita ni expresamente, de ello, hay algunas que, con verdadero lujo de anacronismo, agregan al requisito de la edad mínima, la exigencia de saber leer y escribir.

¹³⁷ García Ramírez, *op. cit.*, pp. 188-190.

¹³⁸ Artículo 12.

En este sentido debe mencionarse a Ecuador,¹³⁹ Bolivia,¹⁴⁰ Nicaragua¹⁴¹ y Venezuela,¹⁴² que siguen consagrando el injusto principio. Por su parte, en reforma reciente Chile, con muy buen sentido, derogó el artículo 7º, suprimiendo tal exigencia.¹⁴³ En Guatemala, la tradición constitucional consagra el multicitado criterio, pues hasta la Constitución de 1956 se le consideraba *conditio sine qua non*.¹⁴⁴

La mayor parte de los constituyentes latinoamericanos han comprendido que es absolutamente injusto marginar a los que no leen ni escriben, pues los índices zonales muestran un abrumador analfabetismo. Una situación es que una persona no sea alfabeta y otra que no esté capacitada para intervenir en la vida política. La exigencia propia del siglo pasado por su reminiscencia de despotismo ilustrado, hoy resulta disparatada, tomando en cuenta que los medios de comunicación masiva, son instrumentos de educación extraescolar que aunque no alfabeticen al pueblo, lo modernizan y transmiten la cultura política imperante.

8.2.4. Otros

Además de estos tres criterios generalizados —edad, ingreso y alfabetismo— se agregan, en algunos casos, otros de carácter administrativo o burocrático, como la exigencia de Bolivia,¹⁴⁵ de que estén inscritos en el Registro Electoral. Nos parece que han cometido una equivocación los constituyentes bolivianos, pues la falta de registro debe impedir que el ciudadano ejercite el derecho de voto, pero no dejar de serlo.

Conviene mencionar que la Constitución de México exige, además del elemento edad, el que se tenga un modo honesto de vivir. Es decir, que la Carta Magna mexicana exige que las personas tengan una actividad o profesión que no viole ni el orden jurídico ni la moral.

El constitucionalismo latinoamericano contemporáneo ha dejado ya el criterio discriminatorio y atávico de no reconocer como ciudadano a las mujeres. Una de las últimas reformas modernizadoras fue la de Colombia, merced al artículo 1º del Plebiscito de 1º de diciembre de 1957.

Pese a la liberalidad con la que el orden jurídico concede la calificación ciudadana, que da aptitud para participar en los procesos políticos, se aprecia escasa participación política en la zona. Grandes sectores no intervienen en los procesos electorales porque están marginados económi-

¹³⁹ Artículo 21.

¹⁴⁰ Artículo 42.

¹⁴¹ Artículo 31.

¹⁴² Artículo 112.

¹⁴³ Ley 17.284, de 23 de enero de 1970.

¹⁴⁴ Artículo 16.

¹⁴⁵ Artículo 43.

ca y socialmente del ritmo nacional, como consecuencia de la sociedad dual que caracteriza a América Latina, según la cual existen dos mundos inconexos, salvo el vínculo de explotación que los une.¹⁴⁶ A mayor abundamiento, se aprecia que en las áreas desarrolladas a menudo los índices de abstención son elocuentes.¹⁴⁷

Las investigaciones de Almond y Verba¹⁴⁸ sobre el fenómeno de abstención en México y de Rousset¹⁴⁹ en otros países latinoamericanos, demuestran que la imputación ciudadana no significa que la ciudadanía participe, efectivamente, en sus respectivos procesos políticos.¹⁵⁰

8.3. *Suspensión y pérdida*

El derecho-deber de participar en los procesos políticos de la democracia representativa, que se desprende para los habitantes de un determinado Estado, por el solo hecho de que se le califique como ciudadano, puede perderse o suspenderse según causales que se conforman en los textos constitucionales. Debe apuntarse al respecto que los gobiernos dictatoriales suelen maniobrar estas causales para que personas determinadas, más que no votar, no puedan ser nominadas como candidatos en elecciones populares.

De una manera general, las causales de pérdida de la calificación ciudadana son las siguientes:

8.3.1. *Pérdida de la nacionalidad*

Se trata de la pérdida del vínculo jurídico político que articula a un individuo con una nación determinada. Es lógico que una persona, al dejar de formar parte del pueblo, no esté en posibilidad de participar en el proceso de integración volitiva de ese Estado, puesto que la calidad de ciudadanía se finca sobre la calificación nacionalidad. Los constituyentes de Panamá,¹⁵¹ Chile,¹⁵² Guatemala,¹⁵³ y Colombia¹⁵⁴ coinciden con nuestro punto de vista.

¹⁴⁶ González Casanova, Pablo. *Internal Colonialism and National Development*, en la obra: *Latin American Development*.

¹⁴⁷ Horowitz, Irving L. *Electoral Politics, Urbanization, and Social Development in Latin-America*, en la obra: *Latin American Radicalism*, citada.

¹⁴⁸ *The Civic Culture*. Boston, Little Brown and Co.,

¹⁴⁹ *World Handbook of Political and Social Indicators*. USA, 1964.

¹⁵⁰ Gerassi, John. *The Great Fear in Latin America*. New York, Collier Books, 1971.

¹⁵¹ Artículo 99.

¹⁵² Artículo 80.

¹⁵³ Artículo 17.

¹⁵⁴ Artículo 14.

8.3.2. *Sentencia condenatoria por decisión judicial*

En Chile, cuando la sanción consiste en pena aflictiva se pierde la ciudadanía.¹⁵⁵ En este punto merece mencionarse la mala redacción del documento panameño al consignar como causal de pérdida de ciudadanía la circunstancia de que una persona haya resultado merecedora de una pena, sin mayor ponderación que restrinja la vastedad del concepto.

El concepto pena es tan amplio que de obedecerse la causal se llegaría al extremo absurdo de descalificar a una gran masa de ciudadanos por la simple comisión de una falta administrativa o civil ya que el Constituyente no la restringe a la diferencia específica de lo penal. La pena que se imponga a un infractor puede afectar valores del sancionado que van desde la vida hasta una parte insignificante de su patrimonio.

8.3.3. *Servicios al enemigo*

La prestación de servicios a Estados enemigos o a los aliados de éstos, siempre que tales servicios implicaren traición a la patria,¹⁵⁶ también puede dar lugar a la pérdida de la calidad ciudadana.

Es lógica esta causal —que no recoge más que Guatemala— pues es inadmisibles que una persona ejercite derechos tan delicados para el destino del Estado, como el del sufragio o el de desempeñar puestos de elección popular, si está al servicio de países enemigos. El constituyente boliviano coloca esta causal entre las que dan lugar a la sanción menos severa de la sola suspensión de los derechos ciudadanos.¹⁵⁷

Respecto al estado jurídico de suspensión de la ciudadanía los hechos generadores son más numerosos:

8.3.4. *Por interdicción declarada judicialmente*¹⁵⁸

Los documentos de Uruguay y Chile que revelan una interinfluencia muy clara, en texto idéntico, dicen que se suspenden los derechos ciudadanos “por ineptitud física o mental que impida obrar libre y reflexivamente”.¹⁵⁹

Se advierte que debería haberse exigido expresamente que ese estado de inhabilidad fuera declarado por sentencia judicial.

¹⁵⁵ Artículo 80.

¹⁵⁶ Artículo 17 de la Constitución de Guatemala.

¹⁵⁷ Artículo 44.

¹⁵⁸ Artículo 15 de la Constitución de Guatemala, artículo 91 de la Constitución de Costa Rica, artículo 22 de la Constitución de Ecuador.

¹⁵⁹ Artículo 88.

8.3.5. *Por sentencia condenatoria dictada en proceso penal*

Según diversos casos señalados en las Cartas de México,¹⁶⁰ Chile,¹⁶¹ Uruguay,¹⁶² Panamá,¹⁶³ Guatemala,¹⁶⁴ Bolivia¹⁶⁵ y Ecuador,¹⁶⁶ es procedente la suspensión ciudadana.

Los constituyentes se conformaron a la doctrina penal que considera que los delinquentes son elementos perjudiciales para la sociedad y que, en consecuencia, no es dable permitirles que participen en el proceso político decisorio, puesto que no norman sus actos por el interés social.

En México el legislador determinó que la pena de prisión suspende, entre otros, los derechos políticos.¹⁶⁷

En nuestra opinión los artículos respectivos deberían hacer mención expresa de que quedará suspenso en sus derechos políticos toda aquella persona física que judicialmente se haya hecho acreedora a una pena privativa de libertad¹⁶⁸ y por la comisión de un ilícito penal que demerite especialmente, su condición cívica, como pudieran mencionarse los delitos contra la seguridad interior o exterior de la nación.

8.3.6. *Por sentencia que imponga la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos*

Es decir, que la suspensión ciudadana puede ser una pena específica y expresamente impuesta por una decisión emanada de un proceso judicial o político.¹⁶⁹

Por una determinada conducta electoral o política, los ciudadanos pueden quedar suspendidos en sus derechos ya que se considera que dicha conducta los inhabilita para participar en la integración de la voluntad estatal.

Así, la constitución uruguaya consigna expresamente como causal de suspensión, la participación en “organizaciones sociales o políticas que, por medio de la violencia, o de propaganda que incitase a la violencia, tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad.”¹⁷⁰

¹⁶⁰ Artículo 38.

¹⁶¹ Artículo 80.

¹⁶² Artículo 80.

¹⁶³ Artículo 101.

¹⁶⁴ Artículo 15.

¹⁶⁵ Artículo 44.

¹⁶⁶ Artículo 22.

¹⁶⁷ Artículo 46 del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.

¹⁶⁸ La doctrina tradicional la denomina pena corporal.

¹⁶⁹ Artículo 91 de la Constitución de Costa Rica, artículo 80 de la Constitución de Uruguay, artículo 38 de la Constitución de México.

¹⁷⁰ Artículo 38.

Tan sólo para no dejar totalmente de lado las experiencias políticas del continente, debemos hacer mención que en Brasil, con la llamada Revolución de 1964, que derrocó al régimen constitucional de Goulart, fueron sancionados significados políticos y exfuncionarios con la suspensión de las calidades ciudadanas.

8.3.7. *Por dedicarse a actividades socialmente perniciosas*

El constituyente originario de México determinó que por dedicarse a la vagancia o ebriedad consuetudinaria —declarada según el procedimiento marcado por la Ley aplicable— no se podrán ejercitar los derechos ciudadanos.¹⁷¹ El Uruguay coincide con este punto al decir que sucederá tal cosa “por el ejercicio de actividades moralmente deshonrosas según ley posterior”.¹⁷²

Acerca del levantamiento de la suspensión, a diferencia de la pérdida, se perfilan tres posturas:

- a) Amnistía o indulto.
- b) Rehabilitación vía judicial o política.
- c) Supresión del hecho generador, sea automáticamente o tras un plazo determinado.

Tenemos la convicción de que el legislador constituyente no debe remitir al ordinario la facultad de precisar las causales de pérdida y suspensión, como tampoco los medios de recobrar la plenitud ciudadana, pues los órganos constituidos pueden sentirse movidos a obrar al margen de la legítima conveniencia del Estado, proscribiendo a sus enemigos.

Como en el sistema democrático interesa que participe la mayor cantidad de gobernados, habrá de preocuparse que los casos de pérdida y suspensión de estos derechos, sean rígidos y los menos posibles.

¹⁷¹ Artículo 38.

¹⁷² Artículo 80.