

dadera enemistad frente al pueblo. Si bien en ella se concede magnánimamente que el pueblo ejercite su poder estatal originario, tanto por elecciones como por votaciones (art. 20, pár. 2), sólo permite los plebiscitos en el caso de internas modificaciones territoriales (arts. 29 y 18) —donde son de por sí necesarios—, excluyendo en cambio completamente al pueblo en la legislación constitucional, actividad bastante más importante, y esto por no hablar ya de una inexistente participación, que hubiese podido ser tan sólo facultativa, en el proceso de legislación ordinaria. La misma desconfianza se manifiesta en la eliminación efectuada por las leyes electorales de elecciones complementarias que, como «pequeñas» disoluciones parlamentarias, son consideradas en muchos países democráticos como barómetros indispensables para conocer las corrientes electorales. Puede ser que las experiencias aparentemente desfavorables hechas en Weimar hayan contribuido a esta aversión a favor de la participación directa del pueblo en el proceso político.¹¹⁵ Los *Länder*, en cambio, se mantienen frecuentemente firmes en la tradición de Weimar y permiten la participación directa del pueblo en la legislación constitucional,¹¹⁶ aunque llama la atención el poco uso que hacen de la institución de reforma constitucional.

En este punto, el científico de la política especializado en derecho comparado se enfrenta con un verdadero dilema: en quién tendrá que tener más confianza —o quizá menos desconfianza—, ¿en el pueblo que actúa como electorado y que está movilizado, informado y también adoctrinado por los partidos políticos, o en el parlamento cuyos miembros están sometidos a las directrices y dictados de las oligarquías de los partidos? Esta situación no queda descrita con toda exactitud con la conocida antinomia de democracia plebiscitaria y parlamentaria, ya que los representantes han dejado desde hace tiempo de ser una élite, libres en su capacidad de decisión, representantes de toda la nación y responsables tan sólo ante su conciencia: en la actualidad, están más ligados a los partidos y a

115. De una democracia joven que daba sus primeros pasos no se podía esperar razonablemente que tratase con medida y ponderación una institución completamente extraña. De los siete casos en los cuales se puso en marcha una iniciativa popular (vid. ANSCHÜTZ, *op. cit.*, pág. 30 y ss.) fueron varias de ellas impulsadas por grupos de interés y no merecían llegar a la votación. Pero por lo menos la propuesta expropiación de las antiguas *Fürstenthäuser* —dinastías— (votación de 20 de junio de 1926) tenía un núcleo perfectamente justificado, y también sobre la iniciativa *Panzerkreuzer A* —«barco acorazado»— (1928), puesta en marcha por los comunistas, se pensaría quizá de otra manera en la República Federal Alemana tras las experiencias hechas con el rearme absolutamente impopular.

116. Por ejemplo, Baviera, artículo 75, párrafo 2, frase 2; Hesse, artículo 113; Palatinado del Rin, artículo 129. El Tribunal Constitucional Federal declaró, con razón, inválidas las leyes de Hamburgo y Bremen referentes a los referendums sobre armas atómicas por sobrepasar la competencia de los *Länder* (sentencias, vol. 8, pág. 105 y ss.), mientras que es discutible la interdicción de meras votaciones declaratorias efectuadas en los *Gemeinde* —municipio-comuna— de Hesse sobre la misma cuestión (*idem*, vol. 8, pág. 121).

los intereses que el elector aislado. Mientras que la garra de hierro de la jerarquía del partido político no puede ser aflojada en virtud de la coacción ejercida por la fracción y por la solidaridad del partido, las consignas de éste ejercen en la conducta del electorado una influencia mucho más floja y en absoluto decisiva, como lo muestra la experiencia. La teología popular expresada en el popular dicho *vox populi vox dei* puede que sea una mística vaga y hasta una propaganda totalitaria, pero el gran peligro para el orden del Estado de derecho yace no en el pueblo, sino en el carácter híbrido de las mayorías parlamentarias y en los maquinadores de los partidos cuando su decisión es definitiva. La elección es difícil. Como ocurre frecuentemente en la política, hay que enfrentarse con una cuenta en la que queda resto. De cualquier manera al autor, que ha vivido en una democracia durante más de un cuarto de siglo, le es más simpática la *vox populi* —reconociendo que en absoluto es infalible— que la interpretación auténtica de la voluntad divina por un todopoderoso jefe de gobierno y los caciques de su partido.

Así, pues, habrá que tratar fundamentalmente a la reforma constitucional con el máximo cuidado y reserva. Si, de todas maneras, dicha reforma fuese absolutamente necesaria para un desarrollo de fricciones del proceso político, se debería de buscar y encontrar para ella el máximo consenso que, en absoluto, se cubre o se agota siempre con las mayorías parlamentarias exigidas constitucionalmente. Una reforma constitucional obtenida por la fuerza o impuesta a una minoría, importante tanto numéricamente como por su peso político, no solamente daña a esa minoría, sino al sentimiento constitucional. Evitar esto es la tarea constructiva de una minoría consciente de sus responsabilidades. Todavía no ha habido ninguna sociedad estatal que se haya hundido por causa de una constitución incompleta o necesitada de reforma, pero muchos regímenes han fracasado por el excesivo poder del partido o partidos mayoritarios. Es más fácil vivir con una constitución con lagunas que con una que se haya convertido en la pelota de juego de la arbitrariedad de los partidos. Y, finalmente, cada participación popular en la reforma constitucional, sea como fuere su modalidad técnica, es una contribución viva a la educación política y un elemento de la integración política. Una nación vivirá tan sólo democráticamente cuando le esté permitido comportarse democráticamente.

SOBRE LA CLASIFICACIÓN DE LAS CONSTITUCIONES

Los esquemas anticuados de clasificación

El número total de las constituciones que desde el final del siglo XVIII han estado en vigor, no ha sido jamás fijado con exactitud, no existiendo

hoy tampoco ningún «registro constitucional» completo.¹¹⁷ Debe constituir, sin embargo, una considerable cifra si se tienen en cuenta las constituciones de los Estados miembros en los Estados Federales. Iberoamérica detenta el récord en el número de constituciones; la República Dominicana ha tenido veinticinco, Haití veintidós y Bolivia quince en el siglo y medio anterior al año 1952.¹¹⁸ Desde entonces, el número de constituciones ha aumentado todavía. En Europa, Francia y Grecia se disputan este dudoso honor; la primera puede vanagloriarse, desde la Revolución, de haber tenido quince, si se tienen en cuenta determinadas *lois organiques*; la segunda cuenta desde 1821 con diez.¹¹⁹

Una mirada a este mar de constituciones escritas basta para mostrar que sus instituciones funcionales siguen siempre coincidiendo con el modelo que surgió con la aparición de las primeras constituciones al final del siglo XVIII. Todas ellas dividen las funciones estatales en legislación, ejecución y judicial, asignándolas a diferentes órganos estatales o detentadores del poder. Todos los documentos constitucionales de los últimos años proclaman la idea de la soberanía del pueblo, y esto aun aquellos regímenes cuyo proceso del poder no es, ostensiblemente, democrático. La mayor parte de ellos añade a la estructura gubernamental propiamente dicha un catálogo de derechos fundamentales. Todos ellos, sin excepción, establecen elecciones, por lo menos, para la asamblea representativa, y algunas de ellas también para el nombramiento de los órganos ejecutivos supremos. El proverbial hombre de Marte al que le fuesen presentados estos documentos no podría imaginarse que bajo las coincidencias estructurales y, frecuentemente, textuales de estas disposiciones yacen las más diferentes conformaciones de la dinámica del poder. Si bien la falsa identidad de los mecanismos funcionales subraya la necesidad de una clasificación correcta de las constituciones escritas, es justamente su tipicidad y su estandarización lo que contribuye a dificultar esa tarea. Una vez más se muestra que las categorías clásicas que la ciencia política arrastra de generación en generación son perfectamente

117. El Institut für Internationales Öffentliches und Ausländisches Recht de la Universidad de Hamburgo se ha propuesto esta ambiciosa tarea. El primer cuaderno se ocupa de Alemania (cfr., E. MENZEL, F. GROTH y H. BECKER, *Verfassungsregister*, Parte I: Alemania (Frankfurt a. M., 1954), el segundo de Europa (sin Alemania) (Frankfurt a. M., 1956).

118. Cfr. JESÚS DE GALÍNDEZ, «La inestabilidad constitucional», en *Derecho comparado de Latinoamérica* en *Boletín del Instituto del Derecho Comparado de México*, V (1952), pág. 45 y ss. Cfr. JOSÉ MIRANDA, *Reformas y tendencias constitucionales en la América Latina (1954-1956)*, México, 1957.

119. Sobre Francia, cfr. la conocida colección de DUGUIT-MONNER-BONNARD, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, 7.^a ed., por GEORGES BERLIA (París, 1952). Sobre Grecia, vid. NICHOLAS KALTCHAS, *Introduction to the Constitutional History of Greece* (Nueva York, 1940). La más reciente Constitución griega data del año 1952.

insuficientes; para confirmar esto es suficiente una rápida visión sobre las categorías clasificatorias contenidas en los manuales:

1. Aquella clasificación que diferencia entre las constituciones que están contenidas en un documento formal y aquellas que no lo están, pasa de largo sobre el problema. Prácticamente todos los Estados poseen hoy una constitución escrita. En la actualidad carecen de ella solamente Gran Bretaña, Nueva Zelanda y España. Antes de que los comunistas tomaran el poder, Hungría perteneció también a este grupo. Pero un Estado sin constitución escrita no es en absoluto un Estado carente de constitución. Aunque Gran Bretaña tradicionalmente ha desdeñado la unificación de sus convenciones constitucionales en un documento único y específico, la mayor parte del orden fundamental británico está articulada en forma de ley, empezando con la legislación del tiempo de la *Glorious Revolution* hasta la serie de Representation of People Acts tras 1872, Parliament Acts de 1911 y 1949, y Ministers of the Crown Act de 1937 y otras.

Por otra parte, se comprende perfectamente que la ausencia total de un documento constitucional no debe ser equiparada con la existencia de una constitución no escrita. Vacíos constitucionales de este tipo son característicos en muchas autocracias contemporáneas. Así, el Tercer Reich de Hitler prescindió deliberadamente de una constitución escrita, cuando la Constitución de Weimar hubo dejado de existir esencialmente con el decreto de necesidad del presidente del Reich de 28 de febrero de 1933, que había suspendido para tiempo indefinido las libertades cívicas fundamentales, y con la Ley de Autorización (*Ermächtigungsgesetz*) de 24 de marzo de 1933. Igualmente, una junta revolucionaria o un dominio militar en los Estados iberoamericanos puede prescindir completamente de un documento constitucional. Un caso especial en este punto lo constituye el dominio de Vargas en Brasil (1937 a 1947); la Constitución de 1937 nació muerta, ya que fue derogada inmediatamente por una cláusula de suspensión y por la proclamación del estado de sitio.¹²⁰ Semejantes interregnos suelen finalizar con la aceptación de una nueva constitución, con o sin aprobación de los destinatarios del poder. Periodos aconstitucionales pueden también surgir en el viaje de regreso del Estado autoritario al Estado constitucional democrático, tal como se ha mostrado en el régimen subsiguiente a Perón en la Argentina, que, tras la caída de Perón (16 de septiembre de 1955), eliminó de facto la constitución peronista, pero sólo el 27 de abril de 1956 puso formalmente en vigor la Constitución de 1853. Situaciones parecidas se han producido en Colombia y en Venezuela (1957) tras la expulsión de las dictaduras militares de Rojas Pinilla y Pérez Jiménez. Los vacíos constitucionales que se produ-

120. Cfr. KARL LOEWENSTEIN, *Brazil under Vargas* (Nueva York, 1942), página 46 y ss.

cen tras la caída de una dictadura plantean a los detentadores actuales del poder una tarea difícil: con el fin de crear los requisitos y los presupuestos necesarios para convocar nuevas elecciones y elegir una asamblea constituyente, se verán obligados a implantar, frecuentemente durante largos años, una dictadura, aunque, bien es cierto, con ciertos rasgos democráticos.

Todos los Estados con un documento constitucional poseen además derecho constitucional en forma de ley, así como una gran cantidad de usos constitucionales y reglas convencionales no formuladas por escrito. Esta circunstancia condujo a la teoría del Estado europeo continental a la útil distinción entre derecho constitucional formal, que está reunido en un único documento llamado «Constitución», y derecho constitucional material, constituido por leyes individuales y normas constitucionales consuetudinarias.

2. Otra de las clasificaciones tradicionales distingue, en relación con la mecánica del procedimiento para enmiendas constitucionales, entre constituciones flexibles y rígidas. En la práctica, esta distinción coincide con la clasificación entre constituciones escritas y no escritas, dado que las formas constitucionales de las últimas pueden ser modificadas por legislación ordinaria; hace también referencia, sin embargo, a aquellos Estados con un documento constitucional propio, en el caso de que la constitución misma pueda ser cambiada como una ley corriente; un ejemplo es la Constitución Carlo-Alberto de 1849 en Italia. Esta clasificación es también altamente formalista e irreal. La constitución contenida en un documento se adapta a las transformaciones no sólo a través de una enmienda constitucional formal, sino también por el uso constitucional, las reglas convencionales y la interpretación a través de las instancias gubernamentales, el parlamento y los tribunales. Así, bajo la Constitución de los Estados Unidos, el procedimiento formal de enmienda constitucional, deliberadamente complicado con el fin de asegurar una estabilidad constitucional, no ha sido usado desde la fundación de la República nada más que trece veces, si se excluye correctamente las diez primeras enmiendas (*amendments*). Sin embargo, la constitución originaria ha cambiado de tal manera a través de la mutación constitucional y de la interpretación de la *Supreme Court*, que sus creadores no la reconocerían. Por otra parte, los fundamentos de la constitución inglesa no escrita, que aparentemente sería fácil cambiar a través de ley ordinaria, se han mantenido relativamente estables. Las enmiendas inevitables se han llevado a cabo modificando las reglas convencionales no escritas. Dado que aún en Estados con documentos constitucionales, la enmienda constitucional formal no es el medio más importante para la adaptación del documento constitucional a las transformaciones fácticas, el procedimiento de enmienda constitucional, y con ello la diferen-

cia entre Estados con y sin documento constitucional, ha perdido ampliamente su significado como criterio para una clasificación.

3. Otro de los esquemas de clasificación tradicionales se refiere más bien a los tipos de gobierno que se deducen de las constituciones, que a estas mismas. La distinción entre «formas» de gobierno o «de Estado» republicano y monárquico es bien conocida: Una aplicación de este criterio para clasificar las constituciones conduciría a colocar a Gran Bretaña y a Suecia en la misma categoría que Arabia Saudí o el Nepal, con lo cual esta clasificación queda, evidentemente, sin valor. La distinción entre el ejecutivo parlamentario y no parlamentario es un ejemplo más de que la distinción se basa sobre las formas o tipos de gobierno y no sobre las constituciones mismas: en este caso se tendría que poner en el mismo grupo al presidencialismo americano y la Carta francesa de 1814, lo cual es un resultado igualmente insatisfactorio. Otras clasificaciones estándares se fijan fundamentalmente en características o instituciones marginales como, por ejemplo, si el órgano ejecutivo supremo está elegido por el parlamento o directamente por el pueblo, o si la legislación tiene lugar con un sistema unicameral o bicameral.

4. Finalmente, queda la distinción entre organizaciones estatales federales y unitarias. Es seguro que este criterio ha conservado más valor que la mayor parte de los otros; sin embargo, como se expondrá más adelante,¹²¹ esta clasificación ha perdido gran parte de su valor para captar la realidad, ya que el principio federal ha sufrido una progresiva erosión en los Estados tradicionalmente federales.

Esta rápida visión de las clasificaciones habituales muestra claramente la necesidad de nuevos criterios más orientados a la sustancia y a la esencia de la constitución. Esta tarea se intenta en las páginas siguientes.

Constituciones originarias y derivadas

Bajo una constitución «originaria» se entiende un documento de gobierno que contiene un principio funcional nuevo, verdaderamente creador, y por tanto «original», para el proceso del poder político y para la formación de la voluntad estatal. La expresión de constitución «derivada» (o «derivativa») designa un tipo de constitución que sigue fundamentalmente los modelos constitucionales nacionales o extranjeros, llevando a cabo tan sólo una adaptación a las necesidades nacionales. El decidir si una constitución es realmente creadora o simplemente una copia, supone, frecuentemente, un juicio de valor subjetivo. Muy pocos considerarán a la Constitución francesa de 1946 como verdaderamente creadora, mientras que las opiniones serán dispares ante la Constitución de Weimar, que contiene una serie de rasgos originales.

121. *Vid. infra*, pág. 353 y ss.

Las constituciones originarias son relativas y absolutamente poco frecuentes. A lo largo de los años ha habido poco espíritu inventivo en la creación de constituciones; lo que tiene su razón de ser en el carácter fundamentalmente conservador del hombre político, que es, por lo tanto, adverso a roturas violentas con el pasado. Una especie de *vis inertiae* conduce a las reformas constitucionales, la mayoría de las veces, nuevamente a los canales tradicionales de la experiencia nacional. A esto hay que añadir que experimentos con novedades constitucionales suelen ser peligrosos. Solamente revolucionarios sociales en gran escala son apropiados para producir nuevas formas constitucionales.

Como tipos originarios de constitución, en el sentido aquí expuesto, se pueden considerar: el parlamentarismo británico —interdependencia por integración—, el sistema constitucional americano del presidencialismo —interdependencia por coordinación—; el constitucionalismo francés en 1793, que produjo el tipo de gobierno de asamblea; las constituciones napoleónicas, que introdujeron el cesarismo plebiscitario; la Carta francesa de 1814, que montó la monarquía limitada constitucionalmente con base legitimista; la Carta belga de 1831, que reconcilió el principio monárquico con la soberanía popular; y las Constituciones rusas «Soviet» de 1918 y 1924, que rompieron totalmente con la tradición constitucional de Occidente y atribuyeron a los «Consejos» de trabajadores y campesinos el papel decisivo en el proceso del poder. Probablemente se podría incluir aquí también la Constitución polaca de Pilsudski, que dio nueva forma al neopresidencialismo. El constitucionalista *gourmet* podría todavía añadir la versión, llena de sugerencias poéticas y monstruosamente inaplicables, de Gabriele d'Annunzio sobre una sociedad estatal corporativa bajo los Statuti della Reggenza Italiana del Carnero «Fiume» en 1920,¹²² o la Constitución china del Kuomintang de 1931 con sus cinco *Yuans* como detentadores del poder. Prácticamente, todas las otras constituciones escritas son más o menos derivadas, en el sentido de que se apropiaron de características de otras formas constitucionales y las adaptaron a sus necesidades nacionales.

A este proceso natural de sincretismo a través del cual se pone de manifiesto la dinámica de la historia constitucional, se puede atribuir otro fenómeno raramente observado. Las constituciones tienen en común con los vestidos femeninos, que están sometidas a la moda de su tiempo. Por ello se presentan en grupos o en familias cuyos miembros pueden seguir la línea de sus antepasados hasta la constitución madre, que ha transmitido a sus descendientes rasgos comunes. Frecuentemente, el carácter «originario» de una determinada constitución se pone de manifiesto

122. El texto de esta Constitución, única en su tipo, fue imprimida por el *Popolo d'Italia*, núm. 209, de 1 de septiembre de 1920.

en la manera y frecuencia con que es imitada por otras naciones, que buscan una fórmula para la conformación constitucional de su destino. Las familias de constituciones están constituidas por todos aquellos documentos constitucionales que provienen de una común constitución originaria. Es curioso señalar que con frecuencia las constituciones puramente derivadas, y que apenas son más que una composición de elementos tomados a otras constituciones, ejercen una influencia extraordinaria en otras naciones que están justamente a punto de hacer uso de su *pouvoir constituant*. A modo de ejemplo se pueden citar la Constitución francesa de 1791, a pesar de su propio fracaso, y la de 1875; la Constitución de Weimar en la Alemania de 1919, y, finalmente, la Constitución en la U.R.S.S. de 1936, absolutamente copiada.

Constituciones ideológico-programáticas y utilitarias

Otro criterio digno de ser tenido en cuenta para una clasificación realista de las constituciones es el análisis de su contenido ideológico. Cabría establecer una distinción entre constituciones «cargadas» ideológicamente o con un «programa» ideológico y, por otra parte, constituciones ideológicamente neutrales o puramente utilitarias. Dado que el *telos* del constitucionalismo de la primera época fue la limitación del poder absoluto y la protección de los destinatarios del poder contra la arbitrariedad y falta de medida de los detentadores del poder, todas las constituciones del final del siglo XVIII y principios del XIX están necesariamente teñidas de ideología liberal; esta influencia se manifiesta latentemente en la distribución de tareas estatales a varios detentadores del poder, respectivamente controlados, y abiertamente en la inclusión en el documento constitucional de un catálogo de derechos fundamentales. Una vez que el constitucionalismo liberal hubo sido aceptado generalmente en el mundo occidental, y los componentes liberales no parecían requerir ningún énfasis especial, surgió otro tipo, que se presentó como un cuadro puramente utilitario destinado a regular, sin intenciones ideológicas declaradas u ocultas, el mecanismo del proceso gubernamental. Este tipo de documentos constitucionales reflejan fielmente el optimismo nacionalista del siglo XIX, que tomó como algo sobrentendido el progreso irresistible del constitucionalismo. Como ejemplo se pueden citar la Constitución Federal de Bismarck de 1871, que no es más que el establecimiento de estatutos, como en una asociación, regulando la gestión de los negocios gubernamentales en los órganos estatales superiores. Su contenido ideológico es igual que el de una guía telefónica; cualquier referencia a los derechos fundamentales, que en todos los tiempos fue ajena a la tradición alemana, brilla por su ausencia. Justamente esta ausencia de cualquier adorno ideológico representa frecuentemente para el sociólogo constitucionalista

un signo de su carácter y *telos* fundamentalmente autoritario. También la Constitución de la III República francesa de 1875, que data de la misma época, fue sólo un manojo de instrucciones para las relaciones entre los detentadores del poder establecidos, y aun sobre este punto de carácter esquelético. Pero si bien el documento guarda silencio sobre los derechos individuales, la Declaración de los derechos del hombre de 1789 valieron, por lo menos tácitamente, como derechos sobrepositivos.

Estas constituciones ideológicamente neutrales se proponen, sin ningún tipo de preferencia ideológica, ofrecer un cuadro funcional dentro del cual las fuerzas sociales y políticas de la comunidad deberán enfrentarse en libre concurrencia; esto, naturalmente, en el supuesto de que utilicen las instituciones existentes y se sometan al mecanismo prescrito para el proceso del poder. Una de las más recientes constituciones de carácter predominantemente utilitario es la de la IV República francesa de 1946, que sólo hace referencia, de pasada, a la ideología liberal en el preámbulo. Su sucesora de 1958, conservando la superficial referencia a las anteriores declaraciones de derechos, no es sino un seco estatuto de organización para los detentadores supremos del poder. En nuestro tiempo, que se llama asimismo «ideológico», el ambiente de la opinión pública, como en el siglo XVIII, ha incrementado considerablemente su carácter ideológico. Muchas de las recientes constituciones son tan conscientemente ideológicas, que casi se podría decir que una constitución no parece estar completa cuando no está imbuida por todas partes de una determinada ideología. Estas constituciones son frecuentemente verdaderos catecismos políticos más que indicaciones materiales para el desenvolvimiento racional del proceso gubernamental. Este punto puede ayudar a explicar el empeoramiento del estilo contemporáneo en la formulación constitucional, cuya verbosidad no tiene nada en común con la concisión de la Constitución americana o la precisión de la belga. Un conocido ejemplo de constitución condicionada ideológicamente es la mexicana de 1917, con su expresa orientación hacia un orden social de tipo socialista. Otros Estados conmemoran el nacimiento de su Ley Fundamental bautizando una calle o una plaza con dicha fecha; México es, sin embargo, aparentemente el único país que honra de esta manera un artículo de la Constitución, el 123, que proclama el principio del Estado social de bienestar. La Constitución de Weimar mezcló con promiscuidad ideologías liberales y socialistas. Cada vez se completa y se amplía más el catálogo clásico de las libertades individuales por medio de derechos sociales y económicos del pueblo, para cuya realización se hace necesario una acción positiva por parte de los detentadores del poder.¹²³ Si bien la Constitución soviética de 1936 mostró una cierta reserva ideológica —el acento

123. Vid. *infra*, pág. 398 y ss.

socialista se limita a los derechos y deberes de los ciudadanos (artículo 118 y siguientes)—, la Constitución húngara de 1948 está llena de referencias a los trabajadores, obreros, proletarios y demás. Las Constituciones de Portugal (1933), Austria (1934) y Eire (1937) navegan bajo la bandera del catolicismo. La Ley Fundamental de Bonn establece, en un lugar preeminente de la introducción a la estructura gubernamental propiamente dicha (artículo 20, párrafo 1), el principio ideológico de que «la República Federal Alemana es un Estado federal, democrático y social», repitiendo el elemento social y añadiendo el concepto «Estado de derecho» en el artículo 28, donde se declarará también que dichos principios son obligatorios para los *Länder*. En todos estos casos, la estructura ideológica posee más que un mero carácter declarativo. Tiene un completo sentido normativo y enfrenta a la práctica constitucional con la tarea completamente nueva de enjuiciar el proceso político en su conformidad con estos valores y premisas ideológicas.¹²⁴ Si esta tendencia persiste, puede ser que se haga necesario buscar un correspondiente criterio para la clasificación de las constituciones.

LA PERVERSIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A TRAVÉS DE LA AUTOCRACIA MODERNA

Las anteriores sugerencias que tendían más bien a desentrañar la esencia y contenido de las constituciones y no su mecanismo externo, pueden ser útiles para una clasificación realista, pero sufren el mismo defecto fundamental que las categorías tradicionales clásicas. Fallan justamente al no tomar en cuenta un hecho que, en tiempos recientes, ha cambiado de manera decisiva la significación de la constitución escrita. Si al principio, un documento constitucional formal servía para limitar el ejercicio del poder político en interés de la libertad de los destinatarios del poder, la existencia hoy de una constitución escrita no implica, en absoluto, *ipso facto* una garantía de distribución y, por lo tanto, limitación del poder. Cada vez con más frecuencia, la técnica de la constitu-

124. En la República de Bonn, la necesidad de poner de acuerdo la práctica política con los principios ideológicos de la Ley Fundamental, que postulan el Estado social y democrático de derecho, justicia social y respeto a la dignidad humana, ha exigido considerables esfuerzos a los tribunales (cfr. JULIUS FEDERER, «Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland», en *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* (n. serie), III (1954), pág. 38 y ss. El problema ha producido una literatura muy extensa; vid. ERNST FORSTHOFF, *Verfassungsprobleme des Sozialstaates* (Munster, 1954); HANS GERBER, «Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes», en *Archiv des öffentlichen Rechts*, LXXXI (1956), pág. 1 y ss.; GÜNTER DÜRIG, «Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde», en *Archiv des öffentlichen Rechts*, LXXXI (1956), 117 y ss. En base al artículo 1.º de la Constitución, que tiene por objeto la protección de la dignidad humana, el Tribunal Federal Supremo (*Bundesgerichtshof*), prohibió el uso del detector de mentiras sin el consentimiento del acusado (vid. *Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen*, V) (154, 333).

ción escrita es usada conscientemente para camuflar regímenes autoritarios y totalitarios. En muchos casos, la constitución escrita no es más que un cómodo disfraz para la instalación de una concentración del poder en las manos de un detentador único. La constitución ha quedado privada de su intrínseco *telos*: institucionalizar la distribución del ejercicio del poder político.

Apenas sirve de consuelo que la democracia constitucional en su derrota haya conseguido una victoria pírrica: ningún sistema político de nuestros días puede permitirse rechazar abiertamente la ideología democrática, según la cual todo el poder emana del pueblo y el ejercicio del poder solamente es legítimo cuando está de acuerdo con la voluntad popular. En un sentido espiritual, por lo menos, el mundo espiritual se ha separado del autoritarismo. Las protestas nostálgicas de ciertas élites marginales para que vuelvan los buenos tiempos, cuando permanecía esclavo aquel que era esclavo, no pueden cambiar nada en esa verdad inamovible de que hoy el pueblo es por todas partes la fuente del poder político. Aun un Hitler dejó ensalzar al Tercer Reich, por medio de Goebbels, como una «democracia ennoblecida», cualquiera que pueda ser el sentido de ésta o de semejantes frases sonoras. Y para citar un ejemplo muy reciente: al presidente-dictador Gamal Abdel Nasser le agrada designar a la «Constitución» de su régimen dictatorial, impuesta a la nueva República árabe constituida por Egipto y Siria, como «democrática». Una constitución democrática reviste siempre a cualquier régimen de una cierta respetabilidad. Los maquiavelistas de última hornada han descubierto que el credo democrático es la pancarta bajo la cual pueden perseguir su sombría tarea. La constitución escrita se ha convertido, por lo tanto, en la tapadera del nudo poder. Aunque el documento constitucional proclama solemnemente las formas externas del proceso democrático, las relaciones internas no afligen a nadie, a excepción del pueblo al que se le ofrece la forma y se le priva de la substancia. En la mitad del siglo XX, la autocracia iza con ironía la falsa bandera de la democracia. La constitución es, para decirlo con Shakespeare, «sólo una rosa para cualquier nombre». Las manipulaciones de los modernos detentadores del poder autócratas han transformado la constitución, que de ser un instrumento para la libertad, se ha convertido en un instrumento para la opresión. Su *telos* originario, la distribución del poder político entre diversos detentadores del poder con el fin de limitar su poder absoluto, se ha transformado en el efecto contrario.

El honor histórico de haber realizado, conscientemente, la metamorfosis del constitucionalismo en instrumento útil para propios fines autoritarios, pertenece a Napoleón,¹²⁵ cuando no ya al precedente establecido

125. Vid. *infra*, pág. 305 y ss.

por Julio César. De aquí derivan su designación los conceptos de «cesarismo» o «bonapartismo»,¹²⁶ como dominio autoritario pero disfrazado de Estado constitucional democrático. Tras la experiencia de la Revolución francesa, ningún gobierno podía pretender ser legítimo si su poder no provenía de la voluntad del pueblo soberano. Ni en tiempos de César o Napoleón existieron partidos políticos. La invención técnica que el autoritarismo necesitaba para tener éxito en una sociedad tecnológica era el partido único o partido estatal; esto dio la posibilidad de mantener, aparentemente, los diferentes detentadores del poder, pero sometiéndolos al mismo tiempo al único detentador del poder real, independientemente de que éste sea una persona individual, una junta, un comité, una asamblea, un partido. El partido único domina a todos los detentadores del poder y órganos estatales establecidos, incluyendo a los miembros del grupo dominante mismo, a la asamblea, a los tribunales, al ejército y al funcionariado. Una vez que la competencia entre las fuerzas sociopolíticas rivales ha sido excluida en un circuito cerrado del poder, la constitución pierde su significado quedando reducida todo lo más a un cuadro funcional para que los detentadores del poder controlados por el partido administren la empresa gubernamental.

Una mirada a ciertos documentos recientes que se llaman «constituciones» es suficiente para constatar la progresiva extinción del sentido original de la constitución escrita. Un número creciente de Estados, que sólo en un sentido nominal y semántico son Estados constitucionales, alardean de poseer pulidos documentos constitucionales en los que no faltan ninguno de los accesorios de una democracia totalmente articulada. Durante el siglo XX, fue Iberoamérica el ámbito preferido en el que surgió la autocracia revestida de gobierno constitucional. Sin embargo, actualmente florece en muchos países la práctica de adornar la simple autocracia con una constitución escrita. Entre ellos se encuentran Estados desde hace largo tiempo independientes, y otros que acaban de liberarse de un dominio feudal y colonial. Al primer grupo siguen perteneciendo siempre algunos Estados de Iberoamérica, aunque últimamente se aprecia una ola democrática contra las dictaduras; al segundo grupo pertenecen prácticamente todos los Estados árabes, junto al Irán, Afganistán, Tailandia (Siam), Corea del Sur y Vietnam del Sur. Pero el mayor grado de perversión de la constitución escrita para fines autocráticos se encuentra en el ámbito comunista del poder: en la Unión Soviética, en sus satélites de Europa y Asia, y en la China roja. Por todas partes, la promulgación de estas constituciones fue celebrada con gran pompa. Pero

126. «El bonapartismo» fue el término generalmente usado en el siglo XIX para designar el *régime personnel*; cfr. por ejemplo, VON TREITSCHKE, *Politik* (4. ed., Lipzig, 1918), II, pág. 203 y ss. En la actualidad, la competencia entre los seguidores de Napoleón lo han puesto en desuso.

la fuente del poder constituyente del pueblo soberano estaba bloqueada desde el principio a través de estas nuevas —o para el historiador, no tan nuevas— prácticas de manipular el proceso político desde arriba.¹²⁷ En nuestra época tecnológica la autocracia se ha completado de tal manera que puede hasta manejar la Ley Fundamental según su voluntad.

Cabría, en este contexto, plantearse una pregunta para la que, en verdad, no se puede dar ninguna respuesta definitiva: ¿por qué se esfuerzan estos regímenes en demostrar su legitimidad democrática? ¿Para qué necesitan constituciones, elecciones y todo el montaje de la democracia constitucional? ¿Es porque quieren engañar al mundo, a su propio pueblo, a sí mismos? ¿Cree un autócrata moderno que a través de la constitución puede adquirir mayor respetabilidad democrática? O, ¿con el tiempo, se ha convertido en la víctima de su propio juego, de tal manera que creará en él? Los plebiscitos de Napoleón I, pese a su técnica primitiva, reflejaron con bastante exactitud que la mayor parte del pueblo francés estaba detrás de su régimen. En el caso de su sobrino se hace más dudoso admitir el apoyo popular; ninguno de ambos pudo, sin embargo, escaparse a la poderosa magia de la Revolución francesa. Las elecciones que llevaron al poder a Perón (1946) fueron, por lo menos, técnicamente impecables, aunque su llamada durante la campaña electoral a la masa de los «descamisados» fuese pura demagogia. Pero Mussolini, Goebbels, Ngo Dinh Diem, Nasser y *tutti quanti* fueron o son hombres modernos y nada estultos, y por ello resulta difícil admitir que crean de buena fe en las proclamaciones de sus constituciones y en los resultados de sus elecciones.

LA CLASIFICACIÓN «ONTOLÓGICA» DE LAS CONSTITUCIONES

Teniendo en cuenta el cambio fundamental que ha sufrido el papel de la constitución escrita en la realidad sociopolítica, se hace completamente necesario un nuevo intento de clasificación. Para evitar la palabra «existencial», tan de moda, este nuevo análisis se llamará «ontológico».¹²⁸ De acuerdo con esto, las constituciones podrán ser diferenciadas según su carácter normativo, nominal y semántico.¹²⁹

127. Vid. *infra*, pág. 335 y ss.

128. El *Webster's New Collegiate Dictionary* define «ontológico» como un término que hace referencia a la «ciencia del ser o de la realidad; la rama del saber que investiga la naturaleza, las cualidades esenciales y las relaciones del ser» (the science of being or reality; the branch of knowledge that investigates the nature, essential properties, and relations of being). En la filosofía sistemática, la palabra «ontológico» está bien asentada desde ὄντος, ὄντων de Platón como expresión de la realidad absoluta de la idea. El *Grosse Brockhaus* (1955) le define: «Aquello que es conocible en el ser.»

129. Sobre lo que sigue, vid. KARL LOEWENSTEIN, *Reflexions on the Value of Constitutions in Our Revolutionary Age*, en ARNOLD J. ZURCHER (editor), *Constitutions*

La constitución normativa

En lugar de analizar la esencia y el contenido de las constituciones, el criterio del análisis ontológico radica en la concordancia de las normas constitucionales con la realidad del proceso del poder. Su punto de partida es la tesis de que una constitución escrita no funciona por sí misma una vez que haya sido adoptada por el pueblo, sino que una constitución es lo que los detentadores y destinatarios del poder hacen de ella en la práctica. En una amplia medida, la cuestión fundamental sobre si se hará realidad la conformación específica del poder prevista constitucionalmente depende del medio social y político donde la constitución tiene que valer. Cuando se implanta, sin una previa educación política, una democracia constitucional plenamente articulada en un Estado, recién liberado de la autocracia tradicional o de la tutela colonial, es casi un milagro si toma raíces inmediatamente. Para que una constitución sea viva, debe ser, por lo tanto, efectivamente «vívida» por destinatarios y detentadores del poder, necesitando un ambiente nacional favorable para su realización. La tradición autocrática en el proceso gubernamental tendrá que haberse perdido lo suficiente entre los gobernantes y los gobernados, para que el Estado constitucional tenga una *faire chance* de éxito. Para que una constitución sea viva, no es suficiente que sea válida en sentido jurídico. Para ser real y efectiva, la constitución tendrá que ser observada lealmente por todos los interesados y tendrá que estar integrada en la sociedad estatal, y ésta en ella. La constitución y la comunidad habrán tenido que pasar por una simbiosis. Solamente en este caso cabe hablar de una constitución normativa: sus normas dominan el proceso político o, a la inversa, el proceso del poder se adapta a las normas de la constitución y se somete a ellas. Para usar una expresión de la vida diaria: la constitución es como un traje que sienta bien y que se lleva realmente.

and Constitutional Trends after World War II (Nueva York, 1951), pág. 191 y ss. El artículo ha sido también publicado en la *Revue française de science politique*, II (1952), pág. 5 y ss., y 313 y ss. Una traducción —por cierto, detestable— se encuentra también en ARNOLD J. ZURCHER (editor), *Verfassungen nach dem zweiten Weltkrieg* (Meisenheim-Glan, 1956), pág. 210 y ss. BENJAMIN AKZIN, «On the stability and reality of Constitutions», en *Scripta Hierosolymitana, Studies in Social Science*, III (1955), pág. 313 y ss., partiendo de las categorías establecidas por el autor, clasifica las constituciones según su respectiva estabilidad o fragilidad. Estados con constituciones estables son aquellos que han continuado funcionando sin un cambio revolucionario; las constituciones frágiles existen en aquellos Estados en los que el poder político ha sido alcanzado en un procedimiento no previsto por la constitución. El criterio de distinción se basa, es cierto, en elementos ontológicos, pero parece demasiado mecanicista. Cuando una constitución es estable, no significa esto simultáneamente que será observada; por lo contrario, su permanencia puede justamente resultar de que no es observada por los detentadores del poder. Frecuentemente, el progreso hacia un constitucionalismo democrático sólo se podrá alcanzar a través de un cambio revolucionario con el presente orden constitucional.

La constitución nominal

El carácter normativo de una constitución no debe ser tomado como un hecho dado y sobrentendido, sino que cada caso deberá ser confirmado por la práctica. Una constitución podrá ser jurídicamente válida, pero si la dinámica del proceso político no se adapta a sus normas, la constitución carece de realidad existencial. En este caso, cabe calificar a dicha constitución de nominal. Esta situación no deberá, sin embargo, ser confundida con la conocida manifestación de una práctica constitucional diferente del texto constitucional. Al principio era la palabra, pero ésta cambia su significación en cuanto toma contacto con la realidad. Las constituciones no cambian tan sólo a través de enmiendas constitucionales formales, sino que están sometidas, quizás en mayor grado, a la metamorfosis imperceptible que sufre toda norma establecida por efecto del ambiente político y de las costumbres. Lo que la constitución nominal implica es que los presupuestos sociales y económicos existentes —por ejemplo, la ausencia de educación en general y, en particular, de educación política, la inexistencia de una clase media independiente y otros factores— en el momento actual operan contra una concordancia absoluta entre las normas constitucionales y las exigencias del proceso del poder. La situación, de hecho, impide, o no permite por ahora, la completa integración de las normas constitucionales en la dinámica de la vida política. Probablemente, la decisión política que condujo a promulgar la constitución, o este tipo de constitución, fue prematura. La esperanza, sin embargo, persiste, dada la buena voluntad de los detentadores y los destinatarios del poder, de que tarde o temprano la realidad del proceso del poder corresponderá al modelo establecido en la constitución. La función primaria de la constitución nominal es educativa; su objetivo es, en un futuro más o menos lejano, convertirse en una constitución normativa y determinar realmente la dinámica del proceso del poder en lugar de estar sometida a ella. Y para continuar con nuestro símil: el traje cuelga durante cierto tiempo en el armario y será puesto cuando el cuerpo nacional haya crecido.

La constitución semántica

Finalmente hay casos —que desgraciadamente están incrementando, tanto en número como por la importancia de los Estados afectados—, en los cuales, si bien la constitución será plenamente aplicada, su realidad ontológica no es sino la formalización de la existente situación del poder político en beneficio exclusivo de los detentadores del poder fácticos, que disponen del aparato coactivo del Estado. Mientras la tarea original de la constitución escrita fue limitar la concentración del poder, dando posibi-

lidad a un libre juego de las fuerzas sociales de la comunidad dentro del cuadro constitucional, la dinámica social, bajo el tipo constitucional aquí analizado, tendrá restringida su libertad de acción y será encauzada en la forma deseada por los detentadores del poder. La conformación del poder está congelada en beneficio de los detentadores fácticos del poder, independientemente de que éstos sean una persona individual (dictador), una junta, un comité, una asamblea o un partido. Este tipo se puede designar como constitución semántica. Si no hubiese en absoluto ninguna constitución formal, el desarrollo fáctico del proceso del poder no sería notablemente diferente. En lugar de servir a la limitación del poder, la constitución es aquí el instrumento para estabilizar y eternizar la intervención de los dominadores fácticos de la localización del poder político. Y para continuar con el símil anterior: el traje no es en absoluto un traje, sino un disfraz.

La clasificación de una constitución como normativa, nominal o semántica no podrá ser hecha a partir del texto, y esto con más razón dado que las constituciones suelen guardar silencio sobre algunos de los aspectos más importantes del proceso del poder, como, por ejemplo, el sistema electoral, los partidos políticos y los grupos pluralistas. Los tipos de constitución nominal y semántica presumen siempre de ser normativos, y por ello se hace necesario en cada caso adentrarse en la realidad del proceso del poder. Además de esto, la captación de la cualidad ontológica de una determinada constitución se dificulta por la similitud equívoca de las instituciones políticas usadas por todos los Estados. El carácter estereotipado de todas las instituciones estatales y de todas las técnicas del dominio no puede ser cambiado. Salvo ligeras variaciones, el mecanismo del dominio es igual en todas partes; y esto no puede ser de otra manera. Las constituciones son instrucciones para la dirección del proceso del poder y no pueden individualizarse de Estado en Estado, convirtiéndose en tratados de psicología nacional. Dificultades especiales surgen en la distinción entre la constitución nominal y la normativa. En las constituciones semánticas, sin embargo, se dan síntomas seguros que permiten reconocer su carácter ontológico: cuando el presidente del Estado puede permanecer sin limitación temporal en su cargo; cuando está autorizado a poner su veto a las decisiones de la asamblea legislativa, sin que, en último término, se recurra a la decisión del electorado; cuando la confirmación de las decisiones políticas fundamentales está reservada a plebiscitos manipulados, en lugar de un parlamento libremente elegido; cuando en las elecciones está permitido solamente un partido.

Es imposible, en este lugar, dar una visión completa sobre la distribución del constitucionalismo normativo, nominal y semántico en más de noventa países que están dotados de constitución. Baste la afirmación

general de que la constitución normativa suele ser la regla en los países occidentales con una larga tradición de gobierno constitucional y con un grado relativamente alto de homogeneidad social y económica. El normativismo goza de un récord ininterrumpido en Gran Bretaña, en las monarquías del norte y del oeste de Europa, en los dominios británicos, en Suecia y en los Estados Unidos. Francia, Italia, Alemania y Grecia han vuelto al normativismo tras interludios revolucionarios. Además, recientes sociedades estatales, especialmente aquellas que han pasado por la escuela británica como India, Ceilán, Eire e Israel, se esfuerzan seriamente, y no sin éxito, en la observancia escrupulosa de sus constituciones de orientación occidental y frecuentemente muy complicadas. Se puede citar como un testimonio de la fuerza de la tradición normativa, el hecho de que el gobierno nacional de la Unión Sudafricana ha llevado una lucha tenaz para imponer su ideología de la supremacía de la raza con medios, aunque con frecuencia dudosos, constitucionales, en lugar de usar la mera fuerza. En otros casos donde igualmente existe una preparación en la escuela inglesa —Birmania y Pakistán—, y también en Indonesia, no parece que las constituciones hayan pasado de la fase nominal a la fase normativa. Turquía es un caso especial; una constitución en un principio puramente semántica se ha convertido, por lo menos actualmente, en normativa.

La constitución nominal encuentra su terreno natural en aquellos Estados en los que el constitucionalismo democrático occidental se ha implantado, sin una previa incubación espiritual o madurez política, en un orden social de tipo colonial o feudal-agrario. Aquí juega un papel importante la ausencia de una clase media consciente intelectualmente de sí misma y con independencia económica. Por otra parte, la eliminación del analfabetismo sigue siendo un requisito indispensable para el funcionamiento con éxito de una constitución normativa. Ni la radio ni los símbolos electorales recientemente empleados para analfabetos son instrumentos válidos. Iberoamérica continúa siendo, tanto antes como ahora, el terreno tradicional en el que se asienta la constitución nominal. No se puede desconocer, sin embargo, los progresos innegables hacia un proceso normativo; Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay, México y Costa Rica persisten, aunque con interrupciones ocasionales, en un auténtico normativismo. Los nuevos Estados africanos y asiáticos, novicios en las técnicas del gobierno constitucional, tendrán que pasar primero por un amplio período de aprendizaje bajo la constitución nominal antes de alcanzar la fase del normativismo constitucional.

La constitución semántica, finalmente, no parece tener ningún campo específico. Pueden surgir por doquier. En el pasado, las constituciones de los Napoleones encarnaron este tipo. Los documentos constitucionales de la mayor parte de los Estados neopresidencialistas pertenecen a

esta categoría. Como «tipo ideal» de una constitución implantada con el fin de asentar el poder en un grupo dominante, se puede citar la Constitución de Cuba proclamada por el dictador Fulgencio Batista tras su golpe de Estado (1952).¹³⁰ Prácticamente, todos los Estados islámicos, con las posibles excepciones del Líbano —siendo cristiana la mitad de su población— y de Turquía, tienen constituciones puramente semánticas. La camarilla dominante dinástica, de tipo oligárquico-feudal o plutocrático, apenas se preocupa de la letra de sus constituciones y menos todavía del respeto a su espíritu. La práctica del totalitarismo contemporáneo varía considerablemente. Mussolini se contentó con pervertir la Constitución en vigor Carlo-Albertina de 1849, hasta el punto que ésta no presentó ningunas limitaciones a su régimen personal. Por esta razón pudo permitir la observancia superficial de los procedimientos constitucionales, cometiendo el error del aprendiz de brujo al retener la institución monárquica; ésta, junto con su propia creación, el Gran Consejo Fascista (*Gran Consiglio*) fue quien le derribó. Hitler fue más realista y crudo: jamás pensó en trabar su despotismo ni aun con una constitución semántica.

La constitución semántica en la forma del tipo archidemocrático de gobierno de asamblea se ha convertido en práctica corriente dentro del ámbito soviético. La concepción estalinista de la constitución escrita era puramente estática; la constitución registró meramente la conformación del poder existente, sin pretender ser el marco para un cambio futuro en la localización del poder,¹³¹ estableciendo y perpetuando la actual situación, configurada como gobierno de asamblea dominado fácticamente por el partido comunista, donde a su vez Stalin ejercía el control absoluto. Esta fórmula ha mostrado ser útil para todos aquellos países donde ha podido implantarse la autocracia comunista, y aún en naciones con una considerable tradición en el gobierno constitucional, como Hungría y Checoslovaquia. Es difícil decir si los cambios que se están produciendo desde la muerte de Stalin en el sistema político soviético suponen la transición gradual de una constitución estrictamente semántica a una nominal o hasta normativa. A un joven ruso educado y adoctrinado por

130. Bajo este documento constitucional compuesto de 257 artículos formulados impecablemente, el presidente será designado por el consejo de ministros (art. 118); pero el lado irónico es que los ministros son designados y destituidos discrecionalmente por el presidente (art. 120, núm. 11). Las enmiendas constitucionales requieren una mayoría de dos tercios del consejo de ministros (art. 257). La situación fue «normalizada», a la manera como se suelen normalizar las cosas en Cuba, por la nueva constitución de 1955, modelada sobre la de 1940, pero sólo tras haber sido elegido por un período de cuatro años el general Batista en noviembre de 1954, y esto también a la manera cubana de celebrar elecciones. Batista fue derrocado el 2 de enero de 1959 por un auténtico levantamiento popular.

131. Cfr. MICHAEL MUSHKHELY, «La notion soviétique de constitution», en *Revue de droit public*, LI (1956), pág. 897.

el comunismo, y que, por lo tanto, no dispone de ningunos módulos convenientes de comparación, le puede parecer igualmente normativa su constitución, como a un francés la suya. Existen síntomas de que si bien el circuito del poder podrá permanecer cerrado ideológicamente por largo tiempo, la liberalización de los controles gubernamentales y la creación de una mínima estructura de Estado de derecho pueden ayudar a desmantelar la constitución semántica. Pero aun entonces, el constitucionalismo soviético difícilmente se aproximará a la democracia constitucional occidental. Además, la experiencia histórica enseña que un régimen autocrático se destroza a sí mismo y deja de ser aplicable al emprender un proceso de liberalización interna. Desde 1789 hasta la fundación de la Unión Soviética, ningún régimen de este tipo ha durado lo suficiente para permitir que una nueva generación pueda crecer bajo él.

Hay que conceder, desde luego, que la clasificación de las constituciones en normativas, nominales y semánticas no es más que un primer intento, que necesitará ser, posteriormente, matizado y precisado. Pero, por lo menos, tendrá el mérito de haber roto con unas categorías tradicionales absolutamente carentes de sentido realista y de estar más de acuerdo con las experiencias de nuestro tiempo.

LA DESVALORIZACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN ESCRITA EN LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

La democracia constitucional en medio del siglo XX se encuentra en una crisis. Aun en Estados con un orden constitucional completamente desarrollado, la constitución escrita ha sufrido una importante desvalorización funcional y una pérdida de prestigio.¹³² Su brillo ha empaldecido visiblemente. Dos problemas diferentes, aunque relacionados entre sí, tendrán que ser tratados aquí. El primero hace referencia al hecho de que la constitución, aun en los Estados con tradición normativa, no será observada tan escrupulosamente por los detentadores del poder como lo era antes; no se actuará siempre de la manera que beneficie a la ley fundamental del Estado. El segundo se refiere a la alarmante indiferencia de la masa de los destinatarios del poder frente a la constitución, actitud

132 La sección de derecho público del IV Congreso de la Academia de derecho comparado, que tuvo lugar en agosto de 1954 en París, dedicó a este tema toda la sesión de un día (vid. el informe general de HANS SPANNER, «Die Rolle der Verfassungen im gegenwärtigen politischen und sozialen Leben», en *Osterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, VII (1955), pág. 9 y ss. Entre otras ponencias que fueron presentadas en la sesión, sean citadas: W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, «Le rôle de la constitution belge dans la vie politique et sociale», en *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1954, pág. 169 y ss.; JOSÉ MIRANDA GONZÁLEZ, «El papel de la constitución en la vida política social contemporánea», en *Boletín del Instituto del Derecho Comparado de México*, VII (1954), pág. 61 y ss.

psicológica que puede conducir, finalmente, a una atrofia de la conciencia constitucional.

Fallos conscientes en la aplicación de la constitución

Si se acepta como el presupuesto fundamental del constitucionalismo democrático que la constitución creada por el *pouvoir constituant* del pueblo soberano ligue tanto a detentadores como destinatarios del poder, hasta que sea enmendada a través de un procedimiento previsto constitucionalmente, sería de esperar que la constitución, tal como está escrita, fuese aplicada plenamente, con su validez normativa y sin excepción, por los detentadores del poder: gobierno, parlamento y tribunales. Pero se pueden citar casos en los cuales los detentadores del poder, sin respeto a las disposiciones constitucionales, descuidan frecuentemente los deberes que les ha impuesto la constitución.

Esta situación de falta de observancia consciente de la constitución no debe ser confundida con otro fenómeno común: en la constante competición que existe entre los detentadores del poder en el proceso político, cada uno intentará buscar en las normas constitucionales que tiene que aplicar la interpretación más cómoda para sus tareas específicas. Por ejemplo, el gobierno federal se atribuye una competencia basándose en la constitución a costa de los Estados miembros, y viceversa; una comisión de investigación parlamentaria extiende sus facultades más allá de sus propios límites; el gobierno se niega a presentar los documentos exigidos por el parlamento; en todos estos casos yacen legítimas controversias constitucionales, aun cuando la respectiva interpretación sea calificada por el oponente como una violación de la constitución, pudiendo ser esto hasta confirmado judicialmente. No existe, sin embargo, un abuso constitucional por parte del detentador del poder, sino que, por el contrario, cada oponente fundamenta su conducta en la constitución.

Lo que aquí se entiende bajo una inobservancia consciente en la aplicación de la constitución, es aquella situación en la que una disposición constitucional esencial no será deliberada y consecuentemente aplicada o realizada. Dicha disposición permanecerá entonces como una *lex imperfecta*, como letra muerta, en contradicción con la supuesta obligatoriedad inalienable de la ley fundamental. Las razones para esta inobservancia son varias. Una disposición constitucional se puede presentar desde el primer momento como irrealizable. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, las razones de esta inobservancia son de tipo puramente político: el convencimiento del gobierno, actualmente en el poder, de que la aplicación de dicha disposición iría contra sus intereses específicos; la aversión de la constelación de partidos que controlan la asamblea legislativa contra la disposición en cuestión; la presión social y económica de