

LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

Miguel M. Padilla
Abogado y Doctor en Derecho
Argentina

I

INTRODUCCIÓN

La mayoría de las gentes concuerdan en que la democracia, con todas sus limitaciones, es el único régimen político que por fundarse en principios valiosos resulta el más apto para permitir el despliegue de la personalidad humana y una positiva convivencia social.

No siempre, sin embargo, existe conciencia formada de que la democracia no nace y se afirma sólo porque un texto constitucional la establezca, sino que es preciso una paciente y constante labor docente principalmente a cargo de la sociedad, pero responsabilidad también del Estado, a fin de que sus principios y exigencias sean asimiladas por las sucesivas generaciones y aplicadas en las más diversas expresiones de la vida colectiva, particularmente en las que traducen el fenómeno asociativo.

Pero de no menor importancia en ese empeño es la contribución, de índole más formal, representada por el elemento normativo tanto de jerarquía constitucional como legal, destinado a vigorizar y proteger el régimen democrático con medidas preventivas y, en su caso, correctivas.

Este es un deber indelegable del poder constituyente y de los poderes constituidos, que pueden cumplirlo recurriendo a mecanismos bien conocidos por el derecho constitucional comparado.

Me propongo, pues, examinar en la forma más sucinta posible algunos de aquéllos, en el convencimiento de que en esta materia, como en tantas otras, la verdad puede encontrarse en el justo equilibrio entre valores aparentemente en pugna.

Dado el ámbito ante el que se exponen estas reflexiones, es natural que efectúe referencias a las correspondientes disposiciones de la Constitución de la República de Chile.

II

LA RIGIDEZ DE LAS CONSTITUCIONES

En el mes de marzo de 1988, el Presidente de la República Argentina solicitó al recientemente creado Consejo para la Consolidación de la Democracia que reuniera antecedentes y opiniones a fin de emitir juicio respecto de la posibilidad de reformar la Constitución Nacional.

Tuvo inicio de esa manera un amplio e intenso debate acerca de la iniciativa del Poder Ejecutivo, en el cual intervinieron políticos, juristas, legisladores, representantes de diversos sectores de la sociedad, etc., y que, una vez difundido el dictamen preliminar sobre la reforma constitucional producido por el mencionado organismo, se concentró en sus premisas y conclusiones, ya para compartirlas, ya para cuestionarlas.

Esta polémica prosigue aún y en modo alguno podría decirse que se ha formado en la comunidad argentina un consenso, ni siquiera parcial, en torno a un asunto de esta trascendencia.

Porque —y esta reflexión es decisiva al ingresar en la temática de la reforma constitucional— toda propuesta de alterar las normas del código constitucional debe ser encarada con suma prudencia, ya que de materializarse abre en el desarrollo de la vida institucional de los Estados una nueva e importante etapa grávida de imponderables y aun de riesgos.

Muy autorizadas opiniones han sostenido que las Constituciones sólo pueden ser alteradas muy infrecuentemente, puesto que de otro modo no alcanzarían a ganarse la aceptación y el respeto de los pueblos cuyos destinos rigen, condición indispensable para el asentamiento y el pacífico transcurrir de un régimen político.

Hace ya dos siglos que uno de los principales autores de la Constitución norteamericana, al elogiar el mecanismo de reforma previsto en ella, dijo que "parece revestido de todas las características convenientes. Protege por igual "contra esa facilidad extrema que haría "a la Constitución demasiado variable y "contra esa exagerada dificultad que perpetuaría sus defectos manifiestos" ("El Federalista", de Hamilton y Jay, pág. 187. Fondo de Cultura Económica, México, 1957). Refiriéndose al mismo tema un sobresaliente constitucionalista de ese país ha escrito: "El Chief Justice Marshall calificó al mecanismo de reforma "constitucional como 'pesado y de difícil manejo'. Indudablemente lo es, y este "hecho ha tenido una importante influencia sobre nuestras instituciones. Ha "favorecido particularmente el crecimiento del control judicial, al obligarnos a "confiar en la Suprema Corte para mantener la Constitución adaptada a las "cambiantes situaciones" (Corwin, "The Constitution and what it means today", págs. 270/271, 14ª ed., Princeton University Press, 1978; traducción libre del autor de esta nota).

Nuestro Alberdi, en esa pequeña gran obra gestada y escrita en el exilio que generosamente le brindó la República de Chile, decía: "El principal medio de "afianzar el respeto de la Constitución "es evitar en lo posible sus reformas. "Estas pueden ser necesarias a veces, "pero constituyen siempre una crisis "pública, más o menos grave, son lo "que las amputaciones al cuerpo humano; necesarias a veces, pero temibles "siempre. Deben evitarse todo lo posible, o retardarse lo más. La verdadera "sanción de las leyes reside en su duración. Remedemos sus defectos, no por "la abrogación, sino por la interpretación..." ("Bases y puntos de partida

para la organización política de la República Argentina", pág. 234, Edit. La Cultura Argentina, Buenos Aires, 1915). Más adelante expresaba: "Conservar la "Constitución es el secreto de tener "Constitución. ¿Tiene defectos, es incompleta? No la reemplacéis por otra nueva. La novedad de la ley es una falta "que no se compensa por ninguna perfección; porque la novedad excluye el "respeto y la costumbre y una ley sin "estas bases en un pedazo de papel..." (op. cit., pág. 236).

Al meditar acerca de este asunto, conviene partir de las siguientes afirmaciones: ante todo, que una Constitución rígida, esto es, únicamente modificable mediante procedimientos distintos a los empleados para sancionar la legislación ordinaria, no equivale a una Constitución pétrea, aunque algunos países incluyan cláusulas de este tipo en sus ordenamientos fundamentales, porque los constituyentes las reputaron esenciales para el mantenimiento del régimen erigido por aquéllos. Por lo tanto, mayor rigidez no es igual a petrificación.

Además, es patente que no todas las prescripciones constitucionales revisten el mismo valor, aunque formalmente sí lo tengan.

En el caso de la Constitución argentina, por ejemplo, es obvio que la enunciación del número de ministros hecha por su art. 87 carece de toda trascendencia, siendo notoria, en cambio, la importancia de disposiciones como las que, recurriendo al llamado juicio político, permiten hacer efectiva la responsabilidad de los gobernantes.

En razón de esta última realidad, tanto en doctrina como en la legislación comparada se contemplan diferentes procedimientos de reforma tanto en función del número de disposiciones a revisar como de acuerdo a su contenido.

Una muestra del primer caso la proporciona la propuesta formulada por el distinguido constitucionalista argentino Dr. Jorge R. Vanossi (hoy presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación, a la que pertenece por el partido oficialista), y que me permito transcribir en lo pertinente: "La Constitución

“puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes, por iniciativa del Congreso o del Poder Ejecutivo, que también fija su alcance; requiriéndose para ello el voto de las dos terceras partes, al menos, de los miembros de cada Cámara, reunidas en Asamblea. Si la reforma es total no se efectúa sino por una Convención elegida por el pueblo al efecto, correspondiendo a una ley especial establecer en cada oportunidad el número de sus miembros, la forma de su funcionamiento y el plazo en que debe cumplir su cometido. Si la reforma es parcial, consistiendo en la enmienda de no más de cinco artículos de esta Constitución, es el Congreso quien dentro de los noventa días de la declaración de la necesidad de la reforma formula su contenido, aprobándola en dos votaciones separadas por un término no menor de veinte días, requiriéndose en ambas el voto de dos terceras partes, al menos, de los miembros de cada Cámara, reunidas separadamente. Las enmiendas así introducidas entran en vigencia una vez que resulten aprobadas por la mayoría absoluta de los votos válidos y afirmativos, en comicios populares celebrados al efecto dentro de los noventa días siguientes a la sanción del Congreso... El Congreso puede decidir en el acto de declaración de la necesidad de la reforma y de fijación de sus alcances, que siendo ésta parcial se le dé el trámite de una reforma total” (“La Reforma de la Constitución”, págs. 182/183, Emecé, Buenos Aires 1988).

En nuestro continente, puede citarse lo preceptuado por la Constitución de Costa Rica determinando dos procedimientos de reforma según que sea ella total o parcial (conf. arts. 195 y 196). En el mismo sentido, las Constituciones de Cuba de 1975 (art. 141) y Venezuela (arts. 245 y 246).

Sin embargo, es a mi juicio más lógica la posición según la cual la diferencia entre los mecanismos de reforma no puede descansar en el número de disposiciones susceptibles de enmiendas, sino en su índole, al ser evidente que el reemplazo de sólo tres o cuatro preceptos fundamentales puede llevar a

cambiar profundamente el rostro de la Constitución.

Ejemplos de este segundo tipo se encuentran en la Constitución española de 1978, para cuya reforma total, o si siendo parcial se refiere al Título Preliminar (Principios y declaraciones fundamentales), al Capítulo II, Sección Primera del Título I (“De los derechos fundamentales y las libertades públicas”) o al Título II (“De la Corona”), debe seguirse un procedimiento más complejo, importando la disolución de las Cortes una vez aprobada la proposición de enmienda, la ratificación de la misma por las nuevas Cortes y su aprobación mediante referéndum (arts. 167 y 168).

Igual método adopta la Constitución de Guatemala de 1985, que reserva a una Asamblea Nacional Constituyente la modificación de las disposiciones sobre las reformas de aquella así como las incluidas en el Capítulo I del Título II (“Derechos Individuales”), mientras que la enmienda de las restantes disposiciones constitucionales está sólo a cargo del Congreso; la de Cuba, por su parte, requiere aprobación por referendo cuando la reforma es total, o si se refiere a la “integración y facultades de la Asamblea Nacional del Poder Popular o de su Consejo de Estado o a derechos y deberes consagrados a la Constitución” (art. 141, segundo párrafo).

No debe omitirse aquí la mención de otros textos que, yendo aún más allá, asignan a ciertas cláusulas una condición de pétreas, como los de Grecia de 1975 (prohíbe la revisión de varias normas, entre ellas la que prescribe la división tripartita de poderes); la de Portugal de 1976, disponiendo en su art. 290 que “las leyes de revisión constitucional tendrán que respetar” —entre otros temas— “la separación de las Iglesias y el Estado... los derechos... de las asociaciones sindicales... el principio de apropiación colectiva de los medios principales de producción y de los suelos, así como de los recursos naturales, y la eliminación de los monopolios y los latifundios... la planificación democrática de la economía...”, y la recientísima de la República Federativa del Brasil, en la que el art. 62, ap. III,

inciso 4º, enuncia cuatro temas que no pueden ser objeto de enmienda.

No innova, por tanto, en esta materia la Constitución de la República de Chile plebiscitada en 1980, ya sea al definir el proceso de reforma, en general, como al condicionarlo respecto de algunas de sus disposiciones, sin llegar —en modo alguno— a petrificarlas.

Respecto de lo primero, son exigidas dos aprobaciones sucesivas por parte del Congreso Nacional, con mayorías que son comunes en el derecho comparado; de darse un desacuerdo entre el Presidente de la República y el órgano legislativo, la palabra final la dará el cuerpo electoral a través de un plebiscito.

Parecido sistema prescribía el anterior código constitucional de Chile, salvo que en lugar de la mayoría hoy requerida de las tres quintas partes de los votos en la primera votación de los legisladores en ejercicio, en la misma primera votación se limitaba a la mayoría absoluta, pero incluso los párrafos tercero, cuarto y quinto del anterior art. 108 poseen la misma redacción que las tres primeras frases del actual precepto, el art. 117, mientras que el contenido del art. 109 del texto derogado es casi idéntico al de los tres últimos párrafos del citado art. 117.

Difieren ambas Constituciones, en cambio, en un aspecto de cierta importancia, cual es el de establecer respecto de ciertas reformas un procedimiento distinto, que en lo substancial sólo importa diferir el tratamiento de una propuesta de enmienda ya aprobada en el Congreso "hasta la próxima renovación conjunta de las Cámaras"; es cabalmente, el principio de la Constitución española antes mencionado.

En cuanto a las materias respecto de cuya reforma debe seguirse este camino son estas: las normas sobre plebiscito fijadas en el art. 117 (conf. misma exigencia en la Constitución de Guatemala); y los proyectos que recaigan sobre los Capítulos I ("Bases de la inconstitucionalidad", conf. Constitución española); VII ("Tribunal Constitucional"); X (Fuerzas Armadas de Orden y Seguridad Pública) y XI ("Consejo de Se-

guridad Nacional"); a estas últimas disposiciones me referiré más adelante.

Como es natural, la elección de las materias no reformables (cláusulas pétreas) o sometidas a un mecanismo de reformas dilatado en el tiempo o con trámite más exigente, pero no particularmente complejo, es decisión propia del Poder Constituyente, que al adoptarla ha evaluado sin duda las circunstancias históricas y políticas imperantes en ocasión de darse la Constitución o de reformarla.

III

EL PARTIDO ANTISISTEMA

La teoría del partido antisistema ha sido expuesta en la República Argentina por Mario Justo López, prestigioso politólogo, hoy profesor emérito de la Universidad de Buenos Aires, particularmente en una conferencia pronunciada en abril de 1981, ante la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires.

Según allí explicó, esta expresión ingresó en el lenguaje de la ciencia política no hace mucho tiempo, sin perjuicio de que, prescindiendo de tal denominación, la idea que ella traduce había sido expresada, entre otros bien conocidos tratadistas, por Burdeau en su conocido "Traité de Science Politique".

Una definición de esta categoría de partidos puede ser la siguiente: "Son aquellos cuyos programas contengan propósitos reñidos directa o indirectamente, explícita o implícitamente, con los postulados básicos de la Carta Magna, o cuya actuación incluye el empleo de medios violentos o ilegítimos para acceder al poder y mantenerse en él".

Frente a semejante realidad sociopolítica, el interrogante que asoma de inmediato es el de si las normas constitucionales o legales deben permitir la creación y actuación de tales grupos.

En otro lugar he escrito al respecto lo siguiente —excusándome por lo extenso de la transcripción—: "Pienso, por de pronto, que los mecanismos que en una democracia permiten el acceso al poder, o en todo caso, su control desde

“la oposición, deben encontrarse clausurados a los individuos y agrupaciones que rechacen los postulados fundamentales de esa filosofía política; es que sería, cómo negarlo, irracional y, por ende, injusto colocar en paridad de condiciones a quienes en el juego del poder cumplen las reglas del mismo, con aquellos otros que sólo las utilizan como canal de ingreso al mismo para dejarlas luego de lado.

“Se ha dicho con frecuencia que si la voluntad de la mayoría en un determinado país resuelve renunciar al régimen democrático y optar por la instauración de una dictadura, la lógica del sistema conduce necesariamente a la aceptación de ese resultado.

“A mi juicio, quienes así opinan pierden de vista que la profunda esencia de la democracia no se agota —lejos de ello— con el empleo de los procedimientos electorales. Si esto fuere verdad, bien poco aportaría la filosofía democrática al bienestar general y al progreso individual.

“El principio democrático, en efecto, tiene como esencial sustento una precisa concepción de la relación entre la persona y el Estado, consistente en que si se acepta —como por mi parte lo hago— que los derechos humanos son anteriores y superiores al Estado, cuya primordial misión reside en reconocerlos y defenderlos, los instrumentos de la democracia jamás pueden significar un fin en sí mismos, sino únicamente un medio para lograr que prevalezcan los derechos de la persona.

“Y siendo esto así, ¿cómo podría conciliarse tal noción respecto de la auténtica esencia de la democracia con la posibilidad de que, recurriendo a sus técnicas de participación, advenga al poder un régimen o gobierno cuya finalidad inmediata o mediata sea la de aniquilar los derechos humanos o reducirlos al extremo de tornarlos irreconocibles?

“Considero, en definitiva, que una reglamentación de los partidos políticos debe negar el reconocimiento como tales a las agrupaciones que, por su doc-

trina o por su actuación anterior, si la hubiere, propugnen la aplicación de prácticas reñidas con plenitud de la vigencia de los derechos humanos o la sustitución o deformación del régimen democrático.

“Aparece, sin embargo, una circunstancia de orden práctico que dificultaría llegar a la decisión de negar la personería jurídica a agrupaciones de signo totalitario; sería, en efecto, harto improbable que incluyeran en sus declaraciones de principios y en sus programas propuestas de esa índole.

“Para estas hipótesis se abre una alternativa: la de evaluar la sinceridad de aquellas declaraciones y programas a la luz de los anteriores comportamientos de los fundadores y promotores del partido que solicita reconocimiento (o de este mismo, si tuviere anterior actuación), o la de proceder ‘a posteriori’, a consecuencia de posiciones que en el curso de sus actividades puede asumir la agrupación ya ‘reconocida’ (‘Lecciones sobre Derechos Humanos y Garantías’, T. II, págs. 274/276, Edit. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1988).

Comparto, pues, la aceptación por parte de la Constitución chilena de la teoría del partido antisistema en su art. 8º, donde expresa: “Todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República. Las organizaciones y los movimientos o partidos políticos que por sus fines o por la actividad de sus adherentes tiendan a esos objetivos, son inconstitucionales”.

Hago excepción, sin embargo, de aquello que implique “atentar” contra la familia; puede ser muy amplio el entendimiento que se dé a ese verbo y no creo, por ejemplo, que la postulación del divorcio vincular —que evidentemente lesiona la estabilidad de la familia— constituya motivo suficiente para declarar que un partido político es inconstitucional.

La legislación vigente en la República Argentina no se pronuncia al respecto, limitándose a establecer como una causal de extinción de los partidos políticos la de "impartir instrucción militar a los afiliados u organizarlos militarmente" (Ley N° 23.298, art. 51, inc. d).

La normativa previa (Ley N° 22.627) prescribía: "La existencia de los partidos requiere las siguientes condiciones *sustanciales*...: B) Doctrina que en la determinación de la doctrina nacional... (propugne) *expresamente al sostenimiento del régimen democrático, representativo, republicano y federal, y en el de los principios y fines de la "Constitución Nacional"* (art. 3°, inc. b; el subrayado es mío).

Vale la pena destacar que este precepto es repetición textual de lo consignado en el mismo artículo e inciso de la anterior Ley N° 16.652, sancionada y promulgada durante la presidencia constitucional del Dr. Arturo Illia.

Este silencio legal ha sido colmado, de alguna manera, por las disposiciones de la Ley N° 23.077 (conocida como "Ley de protección del orden constitucional y de la vida democrática"), promulgada en el mes de agosto de 1984.

La misma derogó disposiciones penales dictadas durante el anterior gobierno "de facto", tipificó diversas conductas penales y agravó penas ya establecidas, y determinó reglas procesales específicas para el juzgamiento de los delitos caracterizados como afectando el orden constitucional y la vida democrática.

En el mensaje acompañando este proyecto de ley expresaba el Poder Ejecutivo Nacional, entre otros conceptos: "Es imprescindible reprimir también los actos que ponen en peligro su vigencia (la del orden constitucional) y que son comúnmente caracterizados como de terrorismo. La asunción del gobierno no constitucional traerá inmediatamente aparejada la derogación de las leyes *antisubversivas* dictadas por el último gobierno constitucional y el régimen militar. A fin de evitar que esta circunstancia produzca un vacío normativo que deje desprotegidas a las instituciones democráticas, es necesario

"sancionar una ley destinada a prevenir "y reprimir ese tipo de hechos".

Reviste particular interés en este contexto el art. 6° de esa ley, que modificó el art. 226 del Código Penal en los siguientes términos: "Serán reprimidos "con prisión de cinco a quince años "los que se alzaren en armas para cambiar la Constitución, deponer algunos "de los poderes públicos del gobierno "nacional, arrancarle alguna medida o "concesión o impedir, aunque sea temporariamente, el libre ejercicio de sus "facultades constitucionales o su formación o renovación en los términos y "formas legales. Si el hecho descrito "en el párrafo anterior fuese perpetrado "con el fin de cambiar de modo permanente el sistema democrático de gobierno, suprimir la organización federal, eliminar la división de poderes, "abrogar los derechos fundamentales de "la persona humana o suprimir o menoscabar, aunque sea temporariamente, "la independencia económica de la Nación, la pena será de ocho a veinticinco "años de prisión".

La doctrina judicial argentina es muy escasa sobre esta cuestión. Existe, sin embargo, un precedente de junio de 1962, emanado de la Corte Suprema designada por el presidente constitucional Dr. Arturo Frondizi, y que contiene —entre otras— las siguientes afirmaciones: "La defensa del Estado democrático, es decir, la preservación de las "instituciones vigentes, justifica la restricción de los derechos que la Constitución consagra. El Poder Legislativo está "facultado para dictar medidas prohibitivas, en defensa del Estado democrático, respecto de agrupaciones políticas "subversivas que propugnen la rebelión, "el golpe de estado, la huelga revolucionaria o la disolución, por medios "ilícitos, de las instituciones de gobierno. Falta causa lícita en una agrupación política cuando el objeto perseguido por ella consiste en aniquilar la "libertad e instalar la dictadura, arrancando las instituciones que reposan en "el respeto de los derechos humanos" (Fallos: 253:154 y ss., caso "Partido Obrero").

Tiempo después, en agosto de 1983, la Cámara Electoral Nacional, por mayoría, resolvió acordar la personería jurídico-política al Partido Comunista de la Ciudad de Buenos Aires.

Criticando pocos días después esa decisión, destacué sus contradicciones, pues si bien el Tribunal expresó que aún admitiendo que aquella agrupación sostenía la doctrina marxista-leninista, contentiendo postulados contrarios a principios constitucionales, nada impedía que se promoviera la reforma de la Ley Fundamental para acoger tales principios.

Expuse entonces lo siguiente: "... Por último, hasta recoger el argumento del Tribunal enderezado a sostener que por vía de los mecanismos constitucionales es posible introducir reformas a las bases mismas del régimen constitucional argentino". Admito que en teoría y en limitada medida esto es exacto. No puede negarse, en efecto, que si bien tanto el federalismo como la forma de Estado o el presidencialismo como forma de gobierno constituyen aspectos muy decisivos de nuestro régimen constitucional, podrían ser alterados existiendo consenso de la comunidad. Pero existen otras notas de nuestra Ley Fundamental que deben ser consideradas como inamovibles, porque su permanente vigencia no deriva de coyunturas o accidentes históricos, geográficos o socioeconómicos, sino que es producto de un valor, dueño de una muy superior trascendencia, a saber: la esencial dignidad de la persona humana, propia de todo ser que habita el mundo. Esa fundamental característica de las personas deriva, como es bien sabido, de la propia substancia del ser humano, y entre otras maneras se manifiesta por su innata libertad e igualdad, concretadas en un vasto complejo de derechos naturales inalienables e imprescriptibles, siempre idénticos a sí mismos (aunque su vigencia histórica y temporal admita variantes susceptibles de mejora), constituyendo la misión fundamental de la asociación política Estado la de darle completo reconocimiento y garantía, precisamente por ser superiores y anteriores a él. Por ende, ningún grupo

"dentro de una nación, por mayoritario que fuere, puede usar de sus derechos políticos para derogar, anular o destruir aquellas libertades que son patrimonio ajeno; a lo sumo, pueden ser reguladas y limitadas (poder de política), atendiendo al bien común". (Diario "La Prensa", 31 de agosto de 1983).

No es muy frecuente que los ordenamientos constitucionales proscriban expresamente los partidos antisistema. Un ejemplo es el de la Ley Fundamental de Bonn, cuyo art. 21 reza así: "... 2. Serán inconstitucionales los partidos que en virtud de sus objetivos o del comportamiento de sus afiliados se propongan menoscabar o eliminar el orden básico demoliberal o poner en peligro la existencia de la República Federal Alemana..."; esta cláusula es, sin duda, herencia del recuerdo del complaciente régimen de Weimar, que permitió la actuación visiblemente antidemocrática del nacionalsocialismo. Por aplicación de esa norma, el Tribunal Constitucional Federal declaró en 1952 la inconstitucionalidad de un partido neonazi (el "Sozialiste Reichspartei") y la del Partido Comunista de 1956.

Otros textos que merecen recuerdo son los siguientes: "Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y su funcionamiento deberán ser democráticos" (Constitución de España, art. 6). "Los partidos políticos concurrirán a la expresión del sufragio y se constituirán y ejercerán su actividad libremente, si bien deberán respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia" (Constitución de Francia, art. 4). "Todos los ciudadanos tendrán derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir con procedimientos democráticos a la determinación de la política nacional" (Constitución de Italia, art. 49).

Es incuestionable que estas normas importan la determinación de un límite

que, de ser transgredido, impedirá la formación o la actividad de partidos políticos que no lo respeten.

Tienen mucha relevancia en cuanto al tema expuesto las decisiones políticas adoptadas en estas leyes fundamentales dadas a pocos años de finalizada la última gran contienda bélica por naciones que, en diverso grado y de distintas formas, conocieron a partir de la primera postguerra los amargos frutos originados en la insistencia de mantener una democracia inerte frente a sus poderosos enemigos internos y externos.

IV

LOS ÓRGANOS EXTRAPODERES

Uno de los subproductos de la evolución experimentada por la teoría clásica de la separación de los poderes, cuando la realidad sociopolítica llevó a su superación (conf. Lowenstein, "Teoría de la Constitución", págs. 54 y ss. Ediciones Ariel, Barcelona, 1964), a cuyo factor ha de sumarse la participación cada vez más activa del poder público en los asuntos de la sociedad, ha consistido tiempo ha en la aparición de los denominados "órganos extrapoderes", definidos por el destacado constitucionalista argentino Germán J. Bidart Campos, como "órganos que no encajan en ninguno de los tres poderes citados. El derecho constitucional del poder los coloca, al margen o fuera de ellos, aunque en relación con los mismos" ("Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", T. II, pág. 13, Ediar S.A., Buenos Aires, 1986).

Circunstancias a veces de principios, otras coyunturales, así como la complejidad de las relaciones internacionales en un mundo donde coexisten y se relacionan más de ciento cincuenta entidades soberanas de dispar ideología y la gravitación en muchos campos de una avanzada tecnología en incesante progreso, ha determinado la creación por medio de documentos constitucionales o de cuerpos legales de dichos órganos, que no están destinados a cumplir ninguna de las tra-

dicionales funciones estatales, o al menos sólo de manera marginal.

Un acercamiento al intento de clasificarlos encontraría un importante principio divisorio entre órganos operativos y órganos de consulta y asesoramiento.

Entre los primeros, ocupan destacado lugar aquellos que genéricamente pueden recibir la designación de "Consejo de magistrados y, a veces, de funcionaria designación, ascenso, remoción, etc., de magistrados y, a veces, de funcionarios judiciales. Ejemplos de tales órganos son los siguientes: Consejo de la Judicatura (Constitución de Venezuela, art. 217); Consejo Nacional de la Magistratura (Constitución del Perú, art. 245); Consejo General del Poder Judicial (Constitución española, art. 122); Consejo Superior de la Magistratura (Constitución de Francia, art. 64); Consejo Superior de la Magistratura (Constitución italiana, art. 104); Consejo Superior de la Magistratura (Constitución de Portugal, art. 223), etc.

En cuanto a los cuerpos de segundo tipo, pueden mencionarse el Consejo de Economía Nacional creado por la Constitución uruguaya de 1967, en su art. 206; el Consejo Económico y Social francés (art. 69 de la Constitución de 1958); el Consejo Nacional de Economía y del Trabajo (art. 99, Constitución italiana de 1947), y los diversos Consejos de Defensa Nacional a que me he de referir de inmediato.

Este es el caso de la Constitución de Chile, que en su art. 95 establece un Consejo de Seguridad Nacional presidido por el Presidente de la República e integrado por los Presidentes del Senado y de la Corte Suprema, los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros. Sus funciones, enunciadas en el art. 96, son de asesoramiento e información en materias relacionadas con la seguridad nacional o respecto de hechos que puedan atentar gravemente contra las bases de la institucionalidad.

Se trata, sin duda, de un órgano similar al previsto en la Constitución brasileña que acaba de entrar en vigencia, y cuyo art. 96 crea un Consejo de

Defensa Nacional como instrumento de consulta del Presidente de la República "en los asuntos relacionados como la "soberanía nacional y la defensa del "Estado democrático". Su composición incluye al Vicepresidente de la República; los Presidentes de ambas Cámaras del Congreso, los Ministros de Justicia, Relaciones Exteriores y Planeamiento y los titulares de las carteras militares.

Vale la pena detenerse un instante en la enunciación de sus competencias: opinar en cuanto a las hipótesis de la declaración de guerra o concertación de la paz; sobre las decisiones de disponer el estado de defensa, el estado de sitio y la intervención federal; proponer los criterios y condiciones de utilización de las áreas indispensables para la seguridad del territorio nacional y opinar sobre su uso efectivo; estudiar, proponer y seguir el desarrollo de iniciativas necesarias para garantizar la independencia nacional y la defensa del Estado democrático (art. 91).

En Portugal funciona un "Consejo de la Revolución", como "garante del funcionamiento regular de las instituciones "democráticas, de la observancia de la "Constitución y de la fidelidad al espíritu de la Revolución portuguesa, del "25 de abril de 1974, y de órgano "político y legislativo en materia militar" (art. 142, Constitución de 1976). Lo integran el Presidente de la República, los Jefes del Estado Mayor de las tres ramas, el Primer Ministro, si fuere militar, y otros catorce oficiales de las Fuerzas Armadas.

De creación legislativa, en cambio, fue el Consejo de Seguridad Nacional uruguayo, originado en un decreto dictado en febrero de 1973, por el Presidente Bordaberry, con carácter de órgano ase-

sor del Poder Ejecutivo en cuestiones de seguridad nacional. En Italia, y según lo previsto en el art. 87 de la Constitución, una ley dictada en el año 1950 reguló lo relativo al Consejo Supremo de Defensa destinado a examinar los problemas generales políticos y técnicos relativos a la defensa nacional y a determinar los criterios para la organización, funcionamiento y coordinación de las actividades correspondientes.

V

EPÍLOGO

En la intención de exponer algunas conclusiones, adelanto desde ya mi convicción de que ninguno de los procedimientos, decisiones o instituciones a los que me he referido puede ser tildado como reñido con los principios democráticos.

Muy al contrario, y como ya lo anticipé, la íntegra vigencia de un régimen basado en tales principios se encuentra indisolublemente ligada a la disponibilidad de mecanismos destinados a brindarle eficaz tutela; como también lo señalé, ésta es la incontrovertible lección de la Historia.

Por otro lado, ninguno de estos instrumentos podría ser legítimamente cuestionado por quienes aspiren a desempeñarse en el espacio político, si están compenetrados, como debiera ser, de la obligación de hacerlo en un marco de respeto hacia la esencia de la democracia, contemplándola no como un fin en sí mismo, sino como la forma de Estado dentro de la cual los seres humanos pueden disfrutar sin trabas irrazonables de todos sus derechos.