

Introducción

Cuando pensamos en lo que es la democracia y en cómo se ejerce, inmediatamente vienen a nuestra mente imágenes relacionadas con los partidos políticos, las campañas electorales, la publicidad que hacen los candidatos, la jornada electoral, el conteo de votos, el trabajo de los diputados y senadores, etcétera.

Todo eso, en efecto, es parte de lo que se debe entender por democracia. Si no existiera alguno de esos elementos no podría hablarse de que en un país hay democracia. No la hay si la existencia de partidos políticos está prohibida, si los candidatos no pueden hacer campañas electorales en las cuales se expresen con amplitud y libremente sobre todos los temas que afectan a la sociedad, si no se permite que los ciudadanos voten o si sus votos no son contados correctamente, si los representantes populares no pueden reunirse para discutir y aprobar las

reformas que necesita un país o una región, etcétera.

Ahora bien, los regímenes democráticos contemporáneos suelen caracterizarse como “democracias constitucionales”.¹ Es decir, se trata de una forma de organización política que intenta ser democrática y que para lograrlo se dota de un texto jurídico que tiene la máxima jerarquía normativa, llamado Constitución, el cual recoge en un nivel muy general las decisiones básicas de una determinada comunidad política.

Las constituciones desde su surgimiento han tenido dos tipos de contenidos: han establecido los derechos de las personas o de los ciudada-

¹ Una concepción muy afortunada de lo que es la democracia constitucional, como modelo evolucionado pero todavía incompleto, puede verse en Luigi Ferrajoli, *Democracia y garantismo*, edición de Miguel Carbonell, 2ª edición, Trotta, Madrid, 2010, pp. 25 y siguientes.

nos y han organizado lo que se conoce como la división de poderes. Esos dos elementos integran lo que se suele llamar el “contenido mínimo” de toda Constitución.

Con el paso del tiempo los textos constitucionales han ido incorporando otro tipo de contenidos (por ejemplo, preceptos relativos a la economía, al régimen de responsabilidades de los funcionarios, a cuestiones territoriales, entre otros muchos temas), pero siempre sobre la base articuladora de los derechos fundamentales de las personas y de la división del poder.

De esa forma, las reglas básicas de funcionamiento de la democracia han sido plasmadas de forma expresa en la Constitución, pero además (en una especie de círculo virtuoso) los contenidos constitucionales que acabamos de señalar han venido a robustecer y enriquecer la forma en que se entiende el significado de la propia democracia.

En efecto, las constituciones establecen:

- a) cómo se debe competir por alcanzar los puestos de representación popular (las condiciones de la contienda electoral), y
- b) la forma en que se deben ejercer tales puestos y las facultades de sus titulares (el proceso legislativo, la dirección de la política exterior, los nombramientos de los principales funcionarios del Estado, el mando sobre las fuerzas armadas, por mencionar solamente algunos ejemplos).

Todo eso supone una “dimensión formal” de la democracia, vinculada con dos procesos de toma de decisiones esenciales en todo régimen democrático:

- a) quién gobierna, y
- b) cómo gobierna.²

² Sobre este punto, Luigi Ferrajoli apunta que la concepción formal o procedimental de la democracia la identifica simplemente conforme a formas y procedimientos: “La identifica, en una palabra, por el *quién* (el pueblo o sus representantes) y el *cómo* (la regla de la mayoría) de las decisiones, independientemente de sus conteni-

Por ejemplo, en ese nivel llamado “formal o procedimental” de la democracia constitucional se establecen las cuestiones que determinan si un país tiene un régimen parlamentario o uno presidencial, si los legisladores son electos por tres o por seis años, si el presidente puede o no reelegirse, el tiempo de duración de las campañas electorales, los requisitos para formar nuevos partidos políticos, etcétera. Las reglas vinculadas con la división de poderes suelen ser una extensión lógica de tales determinaciones.³

Por su parte, el establecimiento a nivel constitucional de un catálogo de derechos humanos añade una dimensión ya no formal, sino “sustancial” al régimen democrático, dado que nos indica lo que no pueden hacer los gobernantes y lo que no pueden dejar de hacer. No es un juego de palabras: las constituciones establecen mandatos

que obligan a las autoridades a “abstenerse” de realizar ciertas conductas, y otros mandatos que las obligan a “hacer” ciertas cosas, tomar determinadas decisiones o alcanzar algunos objetivos.

A reserva de explicarlo con detalle más adelante, podemos preliminarmente poner algunos ejemplos evidentes que explican lo que se acaba de señalar. Si la Constitución establece que toda persona tiene libertad de expresión, eso significa que ninguna autoridad puede imponer la censura respecto de lo que quiera decir o escribir alguien. Si la Constitución establece que existe libertad de tránsito, eso implica que las autoridades no nos pueden detener de forma injustificada ni pueden impedir que nos desplacemos de un lugar a otro de la república. Estos ejemplos ilustran la dimensión de los derechos humanos a partir de la cual hay cosas que las autoridades (y tampoco los particulares, en casi todos los casos) no pueden hacer.

De la misma forma, si la Constitución señala que tenemos derecho

dos, es decir, de qué viene decidido”, *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, Trotta, Madrid, 2011, tomo II, p. 9.

³ Ferrajoli ha expuesto una concepción moderna de la división de poderes en *Democracia y garantismo*, op. cit., pp. 102-109; también en *Principia Iuris*, op. cit., tomo II, pp. 191 y siguientes.

a la educación, eso significa que las autoridades no pueden dejar de hacer ciertas cosas; por ejemplo, no pueden dejar de prever un presupuesto para el sistema educativo, no pueden dejar de construir la infraestructura necesaria para que se puedan tomar clases, no pueden dejar de contratar maestros, de equipar las aulas y laboratorios, de diseñar los planes de estudios, de establecer los requisitos para el acreditamiento de los niveles académicos, de expedir los títulos que correspondan a la obtención de cada grado académico, etcétera.

Algo parecido podría decirse con respecto al derecho a la salud, al derecho a la vivienda, al derecho al agua, al derecho a la alimentación o al derecho al medio ambiente. Todos esos derechos, establecidos constitucionalmente, implican tareas a cargo del Estado; si los poderes públicos no las cumplen, estarían violando la Constitución.⁴

La dimensión sustancial de la democracia, en consecuencia con lo que acabamos de señalar, no se refiere a procedimientos y elecciones, sino al contenido del régimen democrático: lo que la democracia puede concretamente hacer para mejorar la vida de los seres humanos. Por eso es que los derechos humanos son la mejor forma de expresión de todos los valores que caracterizan a un sistema político democrático.

Los derechos humanos son la expresión de valores tan democráticos como la igualdad, la libertad, la seguridad jurídica, los derechos de los pueblos, la tolerancia religiosa, etcétera. Al establecer en la Constitución una lista de derechos fundamentales, lo que en realidad estamos haciendo es “juridificar” la democracia: darle forma jurídica y otorgarle de esa manera sustancia y contenido.⁵

humanos: un nuevo paradigma, Porrúa, UNAM, México, 2012, pp. 63-102.

⁴ Miguel Carbonell, “Las obligaciones del Estado en el artículo 1º de la Constitución mexicana”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional en materia de derechos*

⁵ La idea de que la Constitución convierte en derecho (o “juridifica”) la democracia es compartida por toda la doctrina constitucional de la posguerra de la Segunda Guerra Mundial. Para

De acuerdo con lo anterior, se puede afirmar que los conceptos de democracia y de constitucionalismo se nutren recíprocamente y dependen uno de otro. El constitucionalismo juridifica la democracia y le da forma expresa a través de la normatividad jurídica. La democracia, por su parte, es el régimen que hace posible que se materialicen en la práctica los valores de libertad, igualdad y seguridad jurídica que conforman la columna vertebral del constitucionalismo.

La democracia constitucional es un régimen de gobierno que mezcla principios formales y sustanciales: por un lado las normas formales relativas a quién y cómo gobierna; por otra parte las normas sustanciales que nos indican lo que puede ser realizado por las autoridades y lo que no puede dejar de ser

llevado a cabo, como expresión de los mandatos a través de los cuales se reconocen los derechos fundamentales.

De esta forma, la democracia de nuestros días asegura los iguales derechos de todas las personas y convierte en realidad el principio de la soberanía, el cual pasa de ser entendido como cualidad del Estado o de la nación (la soberanía nacional, tal como había sido planteada desde el surgimiento del Estado moderno), a ser una expresión de los derechos fundamentales de todas las personas. El individuo es por tanto el verdadero soberano, como titular de los derechos de libertad, de igualdad y sociales que le permiten desarrollar una vida dotada de sentidos y significados elegidos por él mismo y por nadie más; una vida que esté ajena a actos arbitrarios provenientes de poderes públicos y privados, que sea desarrollada con plenitud y de forma consciente.

Tiene razón Luigi Ferrajoli cuando apunta que los derechos fundamentales son “fragmentos de soberanía” que nos

una explicación sencilla de dicha idea puede verse Manuel Aragón Reyes, *Estudios de derecho constitucional*, 2ª edición, CEPC, Madrid, 2009, pp. 179 y ss.; del mismo autor, “La Constitución como paradigma”, en Miguel Carbonell (coord.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 4ª edición, Porrúa, UNAM, México, 2008, pp. 109-122.

convierten a todas y cada una de las personas en seres autónomos, capaces de tomar las decisiones más importan-

tes de nuestras vidas, tanto en la esfera privada como en la pública.⁶

⁶ “... la fórmula ‘la soberanía pertenece al pueblo’ quiere decir que pertenece al conjunto de sus ciudadanos, es decir, de todas las personas de las que el pueblo se compone: pertenece, en una palabra, a todos y a cada ciudadano en cuanto equivale a la suma de aquellos poderes y contrapoderes –los derechos políticos, los derechos civiles, los derechos de libertad y los derechos sociales– que son los derechos fundamentales constitucionalmente establecidos. Estos derechos [...] equivalen [...] a otros tantos *fragmentos de soberanía popular* correspondientes a todos y a cada ciudadano”, *Principia juris...*, *op. cit.*, tomo II, p. 14.