

Las normas constitucionales programáticas

Manuel Enrique Chavarría Estrada

SUMARIO

Introducción – Capítulo I: Cuestiones generales de las normas programáticas en la teoría del derecho constitucional. – Sección I: Formulación constitucional de las decisiones políticas fundamentales – Sección II: Constitucionalismo y normas programáticas – Capítulo II: Naturaleza y función jurídica de las normas programáticas – Sección I: Naturaleza jurídica de las disposiciones constitucionales. – Sección II: Alcances jurídico-políticos de las normas programáticas. – Conclusión.

INTRODUCCION

Durante los primeros años del segundo período de post-guerra, aparece dentro del Derecho Constitucional el concepto de "norma programática". El mismo surgió por la ampliación de pensamiento en la corriente constitucionalista, cuya carga valorativa se ensanchó de la libertad, a la igualdad real de las personas.

En un principio, dicho concepto trae la inquietud de analizarlo detenidamente con rigurosidad. Por eso, es que aquí pretendemos contestar a las más elementales preguntas: ¿por qué son normas, y por qué son programáticas, este tipo de disposiciones? El cuestionamiento de dichos aspectos tiene relevancia en cuanto constituye la base de una "teoría" de las normas programáticas.

De ahí que no solamente ubiquemos el tema dentro de la Teoría del Constitucionalismo, para explicar su necesidad dentro de una Constitución, sino que pretendamos darle un alcance general a su explicación dentro de tal marco de estudio, en cuanto manifieste las decisiones políticas fundamentales que asume un conglomerado social en determinado momento histórico.

Por otro lado, nos dedicaremos a estudiar el carácter estrictamente normativo de dichas disposiciones, es decir, su juridicidad, eficacia y efectividad. Por lo tanto, destinairemos nuestros esfuerzos a explicar en un primer capítulo la perspectiva de "programa" de dichas disposiciones, tanto en un sentido jurídico-positivo como en un sentido político. Mientras que en el segundo capítulo estudiaremos la utilización jurídica de las normas para encauzar aquel "programa".

Partimos del supuesto de que las llamadas "normas programáticas" en un criterio político y jurídico, son un medio técnico de regular la vida humana en sociedad con base en determinados y concretos valores y rumbos, los que a su vez, determinan el valor práctico o juridicidad de las mismas.

CAPITULO I

CUESTIONES GENERALES DE LAS NORMAS PROGRAMATICAS EN LA TEORIA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL

Bajo la intención de estos apuntes, no es ocioso dedicar unas líneas a captar el significado de las normas programáticas constitucionales en la vida socio-estatal, para lo cual requerimos enmarcarlas dentro de la Teoría del Derecho Constitucional (en los temas de la Constitución y del Constitucionalismo contemporáneo), es decir, esbozaremos una idea del por qué de su existencia, que nos será útil para comprender los aspectos dogmático y político de las mismas.

De ahí que, antes de entrar en materia, se hace necesario dar una noción sobre tal tipo de normas, sin pretender adelantarnos en la sistematización del presente trabajo. Por lo tanto, tomemos en cuenta que en las constituciones, *"se contienen disposiciones que se pueden llamar preceptivas, porque generan derechos y obligaciones; disposiciones organizativas porque dan el arreglo de instituciones constitucionales; y disposiciones programáticas, que establecen simplemente directivas de acción para los poderes constituidos"* (1).

SECCION I

FORMULACION CONSTITUCIONAL DE LAS DECISIONES POLITICAS FUNDAMENTALES

Partiremos de la idea de que la Constitución, es, por sí misma, un programa que, resultante del binomio autoridad-individuo/poder-libertad, establece los fundamentos jurídicos para la coexistencia humana. Por una parte, ordena y organiza al Estado, y por otra, con un sentido más amplio, sienta los fundamentos para la organización social, ya sea reconociendo o introduciendo actividades económicas, culturales, políticas. De lo que derivamos que, independiente de un criterio jurídico-positivo, sociológico o lógico, la Constitución siempre se presenta como "un plan" por desarrollar, en tal marco existe el concepto de norma programática, pudiendo identificarla en la masa del texto escrito.

I. LA CONSTITUCION: PROGRAMA SOCIAL-ESTATAL

Cuando decimos que el Derecho regula la convivencia, no decimos sino que es un instrumento para las relaciones interindividuales y sociales. Por lo tanto, su desarrollo es un complejo sistema de normas que parten de un mismo conjunto de principios rectores de la sociedad. Dentro de éstos, aparece la norma jurídica fundamental, la norma primaria y fuente de todo el resto del ordenamiento: la Constitución.

"A través de las múltiples transformaciones que ha sufrido la noción de Constitución se ha conservado un núcleo permanente: la idea de un principio supremo que determina por entero el orden estatal y la esencia de la comunidad constituida por ese orden. Como quiera que se defina, la Constitución es siempre fundamento del Estado, la base del orden jurídico que se pretende conocer. Lo que se entiende siempre y ante todo por Constitución -y la noción coincide en este sentido con la forma del Estado- es que la Constitución constituye un principio donde se expresa jurídicamente el equilibrio de fuerzas políticas en un momento determinado, es la norma que regula la elaboración de las leyes, de las normas generales en ejecución ... La Constitución es, pues, la base indispensable de las normas jurídicas que regulan la conducta recíproca de los miembros de la colectividad estatal, es el asiento fundamental del orden estatal" (2).

A este concepto, de inclinación jurídico-positiva, debemos agregar que la Constitución pretende formar los principios esenciales sobre los cuales se regula la coexistencia humana, en cuanto a la necesidad de los mismos, por requerirse siempre una autoridad y un poder que garanticen esa convivencia de individuos y libertades.

Y es que todo ordenamiento constitucional se perfila como un proyecto por realizar, un plan por aplicar, un programa. De esta manera, entendemos junto con el jurista mexicano Ignacio Burgoa, que:

"... todo ordenamiento constitucional, tiene, grosso modo, dos objetivos primordiales: organizar políticamente al Estado mediante el establecimiento de su forma y de su régimen de gobierno, y señalarle sus metas en los diferentes aspectos vitales de su elemento humano, que es el pueblo o nación. En el primer caso, la Constitución es meramente política y en el segundo caso, es social, en cuanto a que, respectivamente, fija las normas y principios básicos de la estructura organizativa del Estado y marca los fines diversos de la entidad estatal. En consecuencia, éstos y el derecho fundamental del Estado se encuentran inextricablemente unidos, en el sentido de que la Constitución los proclama como postulados teleológicos que se recogen en sus preceptos, sirviendo al mismo tiempo como medio normativo para que, por su aplicación, el poder público estatal los alcanzará" (3).

Concebida así la Constitución, es decir, como un programa o plan para la convivencia de los individuos, podemos afirmar que la misma es un programa jurídico-político y socio-estatal. Si el derecho positivo conoce una forma constitucional especial distinta a la forma legal, nada se opone a que se pueda decir que esa forma sea empleada para ciertas normas que no entran en la Constitución en un sentido puramente jurídico o estricto, para las normas que regulan no la creación de las demás normas o fuentes normativas, sino más bien su contenido. En otras palabras, más que un instrumento procedimental, la Constitución es un mecanismo para señalar principios, direcciones y límites para el contenido de normas futuras.

La Constitución a más de ser una mera técnica de organización política, establece prioridades axiológicas que el constituyente ha plasmado junto con fines y objetivos (orientación política) que son de igual observancia para la actividad de todos sus destinatarios.

Aparece aquí el concepto de decisiones fundamentales que *"son los principios básicos declarados o proclamados por la Constitución, expresando los postulados ideológicos-normativos que denotan condensadamente los objetivos mismos de los factores reales de poder ... el señalamiento de la decisiones fundamentales en cada Constitución conduce a la fijación de sus normas básicas y de las que no tienen ese carácter. Las primeras son precisamente las que involucran tales decisiones, declarando los principios totales de índole política, económica, social o religiosa que expresan. Las segundas son disposiciones del ordenamiento que desarrollan dichos principios estableciendo sus contornos preceptivos"* (4). Respectivamente, es que Carl Schmitt ha llamado la Constitución misma y las leyes constitucionales. Por nuestra parte, debemos observar que las segundas expresan normas que ya de por sí lo desarrollan.

La Constitución plantea un orden, un sistema, que sirve al desarrollo ulterior de la organización política, pues la orienta. Las normas que la componen indican la toma de esa decisión, y es aquí, en este punto, donde toma fuerza el carácter de programa que tiene la Constitución y sus respectivas normas, aunque es de advertir, se hace un reparto que, jurídicamente, se expresa en términos de mayor fuerza vinculante para el destinatario. Cabe mencionar, consecuentemente, con la doctrina argentina que:

"Todo "programa" normativo constitucional es un plan o proyecto establecido por el constituyente relativo a la conducta futura de sus destinatarios ... una norma programática es un plan de acción a ser cumplido por los encargados de poner en funcionamiento la Constitución" (5).

Insistamos en que la Constitución, en un sentido jurídico-positivo y en un sentido político, es un proyecto o programa. En el primer caso, lo es por cuanto contempla el desarrollo ulterior de las demás normas; en el segundo caso, lo es por cuanto implica la toma de directrices cuyos principios orienten y permitan la cohabitación humana geográfica e históricamente dada. Siendo así, la normativización de tales decisiones nos señala su orientación general, y más concretamente un propósito de mantener o transformar el estatus de la sociedad a la que se refiere. Es este el contenido constitucional al cual se hayan tejidas sus disposiciones, el cual ha sido denominado por la doctrina como *"fórmula política"*, advirtiendo que explica, además, la dimensión en que se ubica la Constitución y las normas programáticas, que aquí nos interesan.

A este respecto, para sintetizar lo hasta aquí expuesto, Lucas Verdú enseña que:

"... Interesa precisar la fórmula política de la Constitución, que para nosotros consiste en la expresión ideológica, jurídicamente organizada en una estructura social.

Son ingredientes de dicha fórmula política:

-Un techo ideológico: demoliberal, fascista, socialista, comunista, etcétera, que inspira a todo el ordenamiento jurídico.

-Una organización jurídico-política: parlamentaria, convencional, presidencialista, soviética, unitaria, regional, federal.

-Una estructura social: capitalista, neocapitalista, socializada, colectivizada, subdesarrollada, semidesarrollada, desarrollada, supradesarrollada" (6).

Determina tal esquema, la idea del carácter planificador que le hemos dado a la Constitución para demostrar con ello que, como veremos, las normas programáticas no son las únicas disposiciones que orientan la vida socio-estatal por ciertos principios aceptados y roles asignados a los destinatarios del ordenamiento en general. Sucintamente, la Constitución es por se un "programa" y sus disposiciones son la formalización del mismo, con diferencias jurídicas de preceptividad.

II. SOBRE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

El constituyente, al transcribir en un texto las prioridades axiológicas y las decisiones políticas fundamentales, reparte el contenido del programa constitucional en una serie de disposiciones que esquematizan al "todo" de la Constitución. Esas disposiciones, en cuanto al objeto que contemplan, varían por la generalidad o por la particularidad del mismo. Es aquí donde aparece la teoría de las normas programáticas esbozada por el profesor italiano Venzo Crisafulli.

Nos dice el citado jurista que la Constitución es un verdadero y propio programa de acción, cuyo objeto primordial es la disciplina de las relaciones sociales, y más en general del ordenamiento de la sociedad estadual o Estado. Este programa

que forma parte integral de la Constitución se traduce en una serie de principios constitucionales que se desarrollan coherentemente en direcciones determinadas. De acuerdo con la amplitud del contenido aparecen disposiciones particulares y disposiciones-principio, y dentro de éstas las programáticas, aunque la Constitución escrita puede no expresar ciertos principios sino contenerlos tácitamente de un modo interpretativo en una o varias disposiciones. Las decisiones fundamentales y valores que componen el "programa" total de la Constitución pueden expresarse y ubicarse según varias hipótesis, que dicho autor explica del siguiente modo:

"Resumiendo las diversas hipótesis posibles en abstracto en lo que concierne a las relaciones entre principios generales y normas particulares, puede ocurrir:

a) Que los principios generales no se hallen formulados explícitamente, sino que sean inferibles a través de normas subordinadas del ordenamiento que las presupone;

b) Que los principios generales hayan sido formulados en disposiciones constitucionales y que ya hayan dado lugar al establecimiento de un cierto número de normas subordinadas (sin importar que la formulación del principio general haya precedido o seguido a la producción de las normas subordinadas mismas).

c) Que los principios generales estén formulados en disposiciones constitucionales sin traducirse todavía en ningún hecho normativo dependiente o subordinado, vale decir, sin que hayan sido producidos las normas subordinadas que cada uno de los principios generales contiene potencialmente; y aquí pueden presentarse dos hipótesis:

1º Que se trate de principios que disciplinen fundamentalmente y de modo inmediato ciertas materias, o bien;

2º Que se trate de principios que disciplinen solamente una actividad futura de los órganos estatales ... respecto de determinadas materias" (7).

De lo citado, podemos concluir lo siguiente:

1.- La Constitución es un programa de decisiones políticas y valores.

2.- No obstante, el reparto del mismo en varias disposiciones determina principios generales actuales (a y b) o programáticos (c), frente a disposiciones particulares o de no-principios;

3. El "programa total" de la Constitución se desarrolla por disposiciones constitucionales o de inferior rango de manera inmediata, o por disposiciones que determinan un desarrollo futuro o "programático", sean un mandato de inmediato de acatamiento (1º) o un mandato de mediano alcance (2º o "programáticas" en sentido estricto);

4. En puridad de principios, las normas programáticas son la expresión normativa de ciertos objetivos políticos (parte del programa total, y no los únicos) fijados por el constituyente, cuyo cumplimiento se encomienda a los órganos estatales en su ulterior actividad, que se distinguen de las disposiciones programáticas del tipo 1º en que estas ordenan un acto normativo de órgano competente del Estado en cuanto a un principio fundamental.

5. Las disposiciones de principio expresan definiciones, proposiciones generales, orientaciones y criterios de norma; esto es, que expresan los principios generales del ordenamiento jurídico, y del ordenamiento constitucional en primer lugar, en vocablos tradicionales. Cabe recordar entonces que al decir de a), b) y c) de la cita inmediata anterior, nos referimos a que las disposiciones de principio pueden tomar significado de enunciados, preámbulos, definiciones y afirmaciones constitucionales, que conforman el sistema constitucional pero que vinculan con más fuerza jurídica las normas-principio. Al estudiar el aspecto normativo de las disposiciones-principio programáticas detallaremos sus alcances jurídico-políticos (función).

Por último, debemos establecer que el concepto de norma programática constitucional surge del reparto sistemático en las disposiciones (principios y particularidades) de los valores y decisiones políticas que hace el constituyente, bajo la discriminante de la actualidad e inmediatez de su ejecución (o correlativamente a futuro y mediatas), del programa total de ordenamiento. Observemos que el término norma programática está utilizado en el sentido amplio del tipo c) descrito por Criasulli, mas advertimos que el objeto de nuestro estudio se refiere al concepto restringido.

Queda claro, que la norma programática tiene un sentido lógico de ser dentro del ordenamiento constitucional, independientemente del contenido del principio (valor y decisión política) que históricamente le corresponda. Es parte de un instrumento de organización social y más concretamente de una técnica constitucional.

SECCION II

CONSTITUCIONALISMO Y NORMAS PROGRAMATICAS

El concepto de norma programática, es sabido, proviene de la doctrina italiana de la segunda post-guerra de nuestro siglo. Como concepto su creación es reciente, y no nos lleve, entonces, a confusión con la formulación anterior de las normas

dichas; es decir, el concepto no creó tal clase de norma constitucional o disposición sino que vino a convertirla en objeto de estudio, con lo que queremos sentar que la utilización de disposiciones programáticas o directivas no es tan reciente como su concepto.

Una vez que descubrimos la razón de ser de las disposiciones programáticas en la técnica constituyente, conviene discutir sobre las mismas en relación con el movimiento constitucional contemporáneo y los postulados que abarca.

I. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

Retomemos la idea del párrafo transanterior en términos de la doctrina, la que afirma:

"... conviene ante todo precisar que las constituciones contemporáneas en materia de declaraciones de principio no forman singularidad excepcional, pues como lo ha hecho presente el profesor Crisafulli, declaraciones de principios ha habido siempre, desde el comienzo del llamado constitucionalismo moderno, sean en forma de declaraciones de derecho, sin contar que toda Constitución, cualquiera que sea su valor político, se estructura siempre, implícitamente, sobre la base de ciertos principios generales que forman como su sustrato filosófico-político y que, por lo mismo, hay que considerar siempre presentes (...)

Queda claro que ni las declaraciones de principios ni los enunciados programáticos son acontecimientos insólitos en la historia constitucional de los diversos pueblos y una elemental reflexión conducirá también a la conclusión de que, aun sin tales declaraciones o enunciados explícitos, toda Constitución lleva la impronta o sello de una o muchas concepciones filosófico-políticas imperantes en un determinado tiempo y lugar.

Naturalmente el contenido de las declaraciones de principios, enunciados programáticos y postulados de filosofía política, ha variado con el transcurso del tiempo y frente a las concepciones típicamente liberales e individualistas de los siglos XVIII y XIX, en las constituciones del siglo XX las concepciones igualitarias y sociales son las que prevalecen aunque muchas veces se combinan con las anteriores" (8).

El constitucionalismo moderno clásico nos enseñó que la razón impone que la libertad individual debe ser limitada, tanto como el poder debe ser controlado, para que la sociedad sea tal, y mantenga su vigencia en el sentido de coexistir seguros los bienes jurídicos y los derechos humanos. Sin embargo, las condiciones en que se desarrolló el capitalismo liberal durante el siglo pasado hicieron dudar de la efectividad de los enunciados constitucionales de origen clásico del siglo XVIII. De este modo, el constitucionalismo se reorienta paulatinamente en sus postulados, por tesis más igualitarias en las condiciones reales en que se devuelven los sujetos en la sociedad.

Los movimientos sociales de la segunda mitad del siglo pasado, y de la primera de la actual centuria, plantean exigencias de una mayor seguridad económica y justicia social, manifestándose, aunque de modo retardado, en el constitucionalismo contemporáneo. Aparecen nuevos conceptos en la teoría del constitucionalismo, con el pensamiento constitucionalista social, el cual *"es un movimiento jurídico-intelectual que tiene por fin elevar a la categoría suprallegal, es decir, a incorporar en las constituciones de los estados, explícitas declaraciones y garantías de los derechos sociales, así como los derechos de familia, los derechos culturales y los derechos económicos" (9).* *"Estos nuevos derechos fundamentales se diferencian esencialmente de los recogidos por el antiguo catálogo liberal. No están destinados a garantizar la libertad frente al Estado y la protección contra el Estado, sino que son pretensiones del individuo o del grupo colectivo ante el Estado. El Estado tiene, primero, que actuar para satisfacer estos derechos fundamentales" (10).*

De modo que se ensancha el horizonte del "programa constitucional total" (según definimos) con nuevas disposiciones-principios y varía el contenido de las programáticas.

II. LA REORIENTACION CONSTITUCIONAL EN EL CONTENIDO DE LAS NORMAS PROGRAMATICAS

Si en efecto las nuevas concepciones constitucionales han ensanchado el contenido de las disposiciones programáticas, se ha debido a la "re-programación" de las prioridades axiológicas y de las decisiones políticas fundamentales (orientación y programa políticos). Las ideas que promovieron tal giro influenciaron, además, tres temas importantes del derecho constitucional, a saber: a) los elementos de la Constitución; b) el concepto de Constitución; c) el binomio poder-libertad (rol del Estado).

En orden al primer punto, las constituciones de la mayor parte del mundo —socialistas, capitalistas o de economía mixta, países ricos y subdesarrollados— han añadido a los elementos orgánicos y dogmático de la Constitución, una dimensión programática que se convierte en verdaderos proyectos socioeconómicos. Los autores han entendido que el contenido programático de las nuevas constituciones rebasa el modelo clásico, por cuanto las partes orgánicas y dogmática son insuficientes para estimar el sentido de las mismas, porque debe no solo estructurar y organizar los poderes supremos, sino que debe garantizar los derechos del hombre, en general, al lado de los derechos políticos y se entiende así porque se le imprime una dimensión material a la Constitución, al lado de la dimensión formal o formalizada, para que garantice las condiciones del desarrollo individual o grupal en la sociedad, especialmente en las relaciones entre los individuos y distintos grupos, además del Estado en el campo socioeconómico (11). En otras palabras, el modelo constitucional no se concibe únicamente político

(en el sentido de la organización estatal) como se entendía por el liberalismo, sino que se introducen conceptos como la igualdad real en lo económico y sus garantías.

En lo relativo al segundo aspecto, en estrecho contacto con el explicado recién, sinteticemos diciendo que se le concibe como un "programa" de acción económica para el Estado. Aparece el concepto de Estado social de derecho en virtud de los principios que se consagran (derechos económicos, culturales, de seguridad social, etc.) y de orden público económico. (No nos parece pertinente ahondar en estos puntos pues escapan a nuestro objeto de estudio). La Constitución es el instrumento jurídico que declara una orientación política que garantiza proyectos de bienestar social, de equilibrio económico, de protección frente a los riesgos sociales, al desempleo, a la explotación de la mano de obra, etc. En otras palabras, se matiza extensivamente la Constitución adicionando la actividad económico-social del Estado (12).

Poniendo término, en relación con el tercer tema (binomio libertad-poder y rol del Estado), al variar la concepción clásica del derecho constitucional, se ha ampliado la esfera de acción del Estado hacia el contenido de las libertades públicas, de modo que los derechos individuales han encontrado en los derechos sociales y económicos fuertes competidores, pues *"el Estado no puede contentarse con dejar hacer, sino que debe intervenir para proteger a los más débiles y modificar en su favor el reparto de la renta nacional que resulte de la libre empresa. Se pasa así de la concepción del Estado débil e inactivo a ... Estado-providencia o Estado de bienestar"* (13). Al decir en términos más técnicos: un Estado social de derecho, pues si bien se restringen las libertades clásicas, no se elimina su contenido.

De esta manera, es conveniente afirmar que el giro en el binomio se ha dado sin perder de vista que el derecho constitucional ha de encargarse del equilibrio entre las libertades (de los ciudadanos entre sí como particulares o como particulares y autoridades) asegurando las condiciones reales para las mismas, evitando abusos ilegítimos de unos frente a otros (tutela la co-existencia).

CAPITULO II NATURALEZA Y FUNCION JURIDICA DE LAS NORMAS PROGRAMATICAS

¿Qué son las normas programáticas? ¿Cuál es su alcance normativo? ¿Son simples declaraciones o disposiciones revestidas de coercitividad? ¿Tienen función normativa? Estas han sido las principales cuestiones que la doctrina ha debatido sobre las normas programáticas en sentido estricto, con el propósito de desenrañar la "esencia" y la "eficacia" que se les pueda atribuir (14).

Dentro de nuestro estudio, dedicaremos el capítulo presente a dilucidar tales aspectos de las normas programáticas, de modo que concluyamos en sus características jurídicas, en cuanto al juicio valorativo, los sujetos destinatarios, el objeto y el vínculo que resulten de analizar dichas disposiciones partiendo del concepto de norma, de norma constitucional y su función dentro del ordenamiento jurídico general. En otras palabras, construiremos el concepto de "norma programática", a la vez que reconoceremos las que se hallen insertas en nuestra Constitución Política actual, identificándolas por su "forma", es decir, por la redacción utilizada por el constituyente.

SECCION I NATURALEZA JURIDICA DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

Para entender con claridad la naturaleza jurídica de las llamadas disposiciones normativas programáticas es menester elaborar un razonamiento que parta de evaluar el carácter normativo de los enunciados constitucionales, de manera que ubiquemos en dicho cuadro las normas (si determinamos que lo son) estrictamente programáticas.

Antes de iniciar, debemos advertir que a lo largo de la disertación analizaremos los subtemas del capítulo presente bajo tópicos muy generales que nos guían, mas no limitan, el objeto que en ellos estudiaremos. Además, tomemos en cuenta la naturaleza misma de la Constitución, que como norma primaria establece un mandato general, lo que ha entendido Bidart Campos al decir que:

"La Constitución hace un reparto supremo ... en cuanto es el mandamiento general superior. En ese reparto total ... hay numerosos repartos ... Al conjunto de estos repartos lo denominamos "el reparto" de la Constitución. Así: el reparto total desglosado en diversos repartos, adjudica la competencia al congreso, al poder ejecutivo, al poder judicial, adjudica a los hombres la potencia de usar y disponer de su libertad, de su trabajo, de su propiedad, de su expresión, etc., de constituir asociaciones, de efectuar peticiones a las autoridades, de disponer de garantías para protegerse, etc. El reparto de la Constitución—adjudicando potencia e impotencia—es efectuado por un repartidor que es el autor de la constitución: el constituyente. Este reparto supone un mandamiento: algo que se manda como debido. Cuando se manda algo, lo mandado implica un deber ser ... tal cual se manda. Eso que se manda necesita ser obedecido. Por eso, el reparto de la Constitución requiere ulteriores repartos que se efectivicen a tenor suyo. O sea,

mandamientos y órdenes que, obedeciendo al deber ser real de la Constitución, le den aplicación y cumplimiento. Así, el congreso debe de hacer lo que según el reparto ... deba y pueda hacer; lo mismo el poder ejecutivo y los jueces; igualmente los hombres en los repartos que protagonizan con las autoridades y entre sí—sean repartos autoritarios o repartos autónomos.

... el reparto de la constitución no se basta a sí mismo, porque al necesitar obediencia, necesita repartos subsiguientes y subordinados que, escalonándose jerárquicamente, le vayan dando cumplimiento y aplicación ... " (15).

Queda establecido que, jurídicamente, la Constitución distribuye los roles a los destinatarios, según las decisiones políticas y las prioridades axiológicas y, por ende, el de su naturaleza y el de sus disposiciones es la "competencia". Por último, no olvidemos que las constituciones poseen enunciaciones no normativas, obedeciendo a la categoría de las disposiciones según el reparto dado por el constituyente y el interés de su efectividad. Esto lo muestra la gradación de las mismas en cuanto a su valor jurídico o de coerción, explicable además por la referencia que hacen a una misma ideología política y los intereses que en ella ponen las fuerzas políticas, que a su vez se encuentran jerarquizadas.

I. DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

Una norma jurídica es la unidad elemental del ordenamiento jurídico, en cuanto canon que valora un determinado comportamiento del individuo en sociedad. Un juicio valorativo es jurídico en tanto el sistema mismo le garantice la posibilidad de ser un valor práctico en su eficiencia, es decir, de ser efectivizado. La juridicidad de la norma se refleja en la medida en que entra "a ser parte de un cierto ordenamiento, adquiere un cierto valor práctico que consiste en la posibilidad de ser directa o indirectamente realizada, aún coactivamente. Ahora bien, se entiende por sí mismo que una norma para ser susceptible de resultar jurídica debe tener un contenido tal que se preste a ser prevista de aquel valor práctico que un ordenamiento asegura a sus propias normas. Existe, pues, un límite lógico y natural a la posibilidad de que en un ordenamiento una norma asuma el valor de jurídica; ese es dado por la condición de que la norma, por lo que ella expresa, sea susceptible de recibir el valor en que consiste la juridicidad" (16).

De modo que normas morales y afirmaciones o principios morales o filosóficos tienen innata inidoneidad para asumir tal carácter. La última idea resulta interesante para este estudio, en virtud de que con base en la misma determinaremos la juridicidad de las distintas disposiciones constitucionales. En primer término, las disposiciones constitucionales serán normas entendidas jurídicamente, según que el reparto constitucional les atribuya valor práctico, o garantías que sean los medios que posibiliten directa o indirectamente su efectivización, los cuales serán requisitos de la juridicidad de aquéllas cuando su contenido sea de objeto amplio en las materias que enuncia, puesto que la Constitución es la base de un programa total, para lo cual requiere su ulterior desarrollo. Las normas son disposiciones, preceptos, ordenaciones de la vida social; no es la orden en sentido sico-físico, sino la descripción de un mandato u ordenación. Todas las normas escritas describen algo que ha de actuarse u omitirse, describen un reparto proyectado. La captación lógica de estos repartos que suponen otros tantos mandamientos, se formulan en normas "que significan competencias, deberes, derechos, etc. Detrás de la norma descriptiva del reparto propuesto está la voluntad del repartidor que manda u ordena lo que se debe hacer, omitir, permitir, etc." (17). De manera que acorde con el interés en el reparto, se atribuye a las disposiciones distintos grados de juridicidad que arrancan con la enunciación constitucional misma.

En síntesis, la juridicidad de una disposición se encuentra en grados distintos de factibilidad de realización de su contenido, variando desde su ausencia hasta una directa obligación (coercible).

II. DE LAS CATEGORIAS DE DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

Las decisiones políticas fundametales se formulan en el ordenamiento jurídico, y en el caso de la Constitución, en enunciados cuyo carácter normativo varía según el valor práctico que se persigue con ellos. Dentro de las disposiciones con valor operativo, se emplean "formas" expresivas de los principios generales catalogables en normas-principios y normas particulares. Deriva de aquel valor operativo el entendido de la naturaleza jurídica de una disposición. Una disposición es jurídica en tanto el ordenamiento haga factible su directa o indirecta efectividad del contenido que expresa.

Al insertar los fines y los objetivos derivados de las decisiones políticas adoptadas para la vida socio-estatal, así como de las prioridades axiológicas, el constituyente utiliza una técnica de redacción que nos permite clasificar las disposiciones en cuanto a su valor jurídico. Distingamos, en primera instancia, entre las cláusulas normativas y análogas no normativas, es decir, entre aquellas que expresan juicios de valor de deber-hacer, deber-no hacer y poder-hacer, y las que expresan juicios de valor sin proyección jurídica en cuanto a intención de llevar a la práctica el contenido político que la sustenta.

Por lo tanto, podemos distinguir las distintas categorías de las disposiciones constitucionales en general, según su valor jurídico práctico (naturaleza jurídica), con la doctrina que afirma:

"... las normas constitucionales tienen la función de competencia, porque atribuyen o niegan ... a los órganos estatales la realización de ciertos actos o la regulación de ciertas materias ... Hay casos ... en que el constituyente adopta una terminología que no tiene valor jurídico; o que las palabras utilizadas ... no implican nada que se configure como derecho u obligación relativa a una prestación: "el trabajo debe ser protegido por la sociedad", "incumbe a

la comunidad", "es deber de la colectividad", "la sociedad favorecerá", "la sociedad debe velar o debe estimular" ... Se trata de verdaderas abstracciones, que no llegan a asumir la función de normas de conducta ni de normas de organización, por cuanto no aparecen destinadas a los concretos órganos del Estado ni a otorgar precisos derechos subjetivos a los particulares, no pudiendo ni debiendo ser confundidas con las llamadas normas programáticas ..." (18).

Sin embargo, no debemos caer en el error que si alguna disposición no expresa atribución de competencia, carece totalmente de relevancia jurídica. Por ejemplo, consideremos el preámbulo, que *"es una declaración general de propósito que antecede al texto de la Constitución y que formando parte en ella sirve de guía, de orientación e interpretación de su contenido"* (19), de manera que aunque el texto propio de la Constitución es el único capaz de ser fuente de poderes y deberes, el preámbulo sirve de fuente de interpretación en caso de dudas con carácter restrictivo, pues enuncia.

Considerando otros ejemplos que nos sirvan para ir distinguiendo las normas programáticas dentro de la masa escrita de la Constitución a, tenemos el caso de las afirmaciones políticas, y las definiciones constitucionales. Las primeras "no tienen carácter estricto normativo ... son particularmente interesantes para la interpretación constitucional en la medida que ...coadyuva a precisar la ideología política concreta" (20). Afirmaciones como "Estado social", "república democrática", "monarquía social representativa", etc. que pueden encontrarse en los diversos textos constitucionales, son útiles en tanto identifican el techo ideológico de la fórmula política de la Constitución (21).

"Las definiciones constitucionales tienen cierta semejanza con las afirmaciones políticas e incluso van frecuentemente unidas a ellas ... (pero) poseen ciertos efectos jurídicos, pues vinculan al intérprete ... se refieren a la organización del Estado ... y por eso debe aplicarse inmediatamente porque en la parte orgánica normalmente no existen normas programáticas" (22); son afirmaciones, por ejemplo, nuestro artículo 1º de la Constitución actual. Finalmente, no olvidemos el caso de cláusulas análogas a disposiciones de principios normativos, que por su redacción no tienen valor jurídico alguno; aparentan ser normas pero no lo son.

Nos resta mencionar la categoría de las disposiciones que nos interesa: las normas constitucionales, cuyo concepto hemos delimitado en el aparte anterior, indicando que su naturaleza es de competencia, *"vale decir que facultan crear normas obligatorias o ejercer las facultades por ellas dispuestas"* (23). Múltiples clasificaciones pueden hacerse de ellas, con base en criterios distintos, a saber:

1. Bajo el aspecto de la naturaleza jurídica:

"... se observan las disposiciones que se pueden definir estrictamente como obligatorias o preceptivas, hacen surgir de manera inmediata, derechos y obligaciones en aquellos a los cuales se dirigen, y... se presentan ... como accionables ... no faltan jamás otras que son especialmente organizativas o institutivas ... que crean las diversas instituciones constitucionales ... su composición y atribuciones, pero sin precisar reglas de conducta para los ciudadanos. Finalmente, todas las Constituciones suelen contener, en medida más o menos amplia, disposiciones directivas o programáticas las cuales establecen simplemente las directivas de acción ..." (24).

2. Conforme el modelo constitucional:

"... organizativas, en cuanto se refieren a las competencias y organismos que deben cumplir funciones del Estado; preceptivas en cuanto se refieren a los principios, límites y garantías que dan protección a la actividad de los administrados; y programáticas, en cuanto envuelven ciertas directivas orientadas a los gobernantes políticos ..." (25).

3. Con base en tres pares de criterios:

*"Por su inmediata aplicabilidad: normas operativas y normas no-operativas.
Por su inmediata o próximo destino: normas de conducta y normas de organización.
Por su disponibilidad: normas imperativas y normas facultativas o discrecionales".* (26)

4. Con base en el contenido tenemos: normas-principios y normas particulares (27).

Los criterios no son excluyentes, sino más bien integrativos. Lo interesante es establecer que todos los criterios dejan entrever distintos grados de juridicidad de las normas constitucionales, sea que tengan un deber o un poder de inmediata observancia, sea que dejen a discreción de los destinatarios el ejercicio de ciertas competencias, sea que requieran una normativa inferior para tener valor práctico-directo o que no lo requieran, por ejemplo. No obstante, al repartir esos deberes y poderes, se impone a los destinatarios una regla por observar independientemente de que su efectividad sea directa o diferida. Por ende, no son solo normas las que procuran la efectividad de su contenido de manera inmediata y directa so pena de sanción del ordenamiento.

III. ¿SON NORMAS LAS PROGRAMATICAS?

La doctrina divide su criterio en cuanto a la importancia del carácter normativo de las disposiciones programáticas.

De una parte se sostiene que son normas impropias, y por otro que son normas jurídicas enteramente tales. En el primer sentido, se sostiene que son normas impropias porque no están revestidas de coercitividad y que no pueden hacerse cumplir por la fuerza ni llevarse ante el órgano jurisdiccional como sí en los casos de normas que otorgan derechos individuales (28). Se sostiene, además, que las normas constitucionales no son obligatorias, dada su naturaleza de normas de competencia, carece de sanción su incumplimiento, y pueden únicamente declarar la inconstitucionalidad o remover el obstáculo que impide el ejercicio de un derecho; por consiguiente, toda norma de competencia no prescribe sanción y si hay tal dentro de una Constitución escrita, no tiene el carácter de norma de competencia (29).

Ante tal posición se levanta el criterio contrapuesto siguiente:

"Ni el criterio de la incompleteza puede ser aplicado en orden a la sanción, la cual depende de la conexión normativa; es decir, del hecho de que toda norma, para que sea tal, debe en alguna forma relacionarse con otras, idóneas a garantizar su acatamiento. Bajo tal aspecto es indudable que todas las disposiciones constitucionales están revestidas de garantía. Así, verbigracia, las invitaciones que a menudo tiene la Constitución, respecto de ciertos órganos estatales para que cumplan determinadas actividades, implican en el peor de los casos una prohibición para actuar en modo contrario a la invitación o directiva ... por tanto, se traducen en verdaderas normas, garantizadas aun respecto de la competencia del legislador común, el cual si bien es cierto no está obligado a realizar, desde el punto de vista jurídico, aquello que la Constitución estatuye y recomienda (al menos en ciertas hipótesis), en todo caso está inhibido para emanar leyes contrarias a estas normas (a las directivas contenidas en ellas)" (30).

De manera que debemos reconocer que la juridicidad de una norma se encuentra en el valor práctico que el ordenamiento le otorgue, sin importar su inmediatez o mediatez efectiva. Se concilian ambos criterios en que reconocen implícitamente las graduaciones entre las distintas normas en cuanto a su juridicidad. Recordemos que la coercitividad de la norma es un grado que la misma puede tener en lo relativo a desarrollar u operar su contenido, y que las normas jurídicas no se traducen únicamente en prescripciones obligatorias o preceptivas. Por de pronto, las normas programáticas son, como su nombre lo indica, "normas", pero como no puede ser de otro modo, son "normas jurídicas" ... las normas programáticas son normas jurídicas, pues de lo contrario serían o normas políticas o sociales o éticas y no servirían para expresar el sentido constitucional (31).

De modo que las normas programáticas son, desde su sanción, normas jurídicas con validez plena. En cuanto a validez, no admiten graduaciones ni el criterio de validez a medias, pues una norma jurídica vale o no vale; no obstante, la juridicidad entendida con PERASI, sí tolera distintas graduaciones y se explica ello en que son aspectos distintos de la norma: su valor práctico, y su validez dentro del ordenamiento. Las disposiciones contenidas en la Constitución son normativas, independientemente del grado de coercibilidad o del hecho de que sea posible extraer, de las mismas proposiciones, directivas o recomendaciones hacia determinada dirección político-estatal.

Es preciso dilucidar el carácter normativo de la validez de una norma programática, cual es el sentido normativo del "programa", porque toda norma programática es una norma (sujeto) que funciona como programa (predicado). *"Las normas pueden ser: o prescripciones o imperativos o permisiones o autorizaciones. A su vez las prescripciones y autorizaciones implican permisiones, porque lo que está permitido también lo es porque está prescrito y autorizado. Un programa constitucional es una autorización con límites. En cuanto programa, la norma es una autorización y en cuanto tal, es una permisión. Es decir, como autorización el programa es normativamente una permisión, en cuanto tiene límites es normativamente una prescripción (de no hacer o prohibición). Ambos caracteres normativos son la validez de las normas programáticas de su sanción" (32).*

En este punto conviene recordar que la naturaleza jurídica de las normas programáticas es ser norma de competencia y norma-principio. En el sentido de normas-principios, corresponden a la categoría de principios generales puramente programáticos en contraposición con los principios generales actuales, resultantes ambos de la esquematización del orden constitucional que forma un sistema de normas generales y particulares referidas a un mismo proyecto político (33). Una idea sintética sobre el carácter normativo de la validez y la naturaleza jurídica de las normas programáticas, nos la da la doctrina española, en los términos siguientes:

"Las normas programáticas se caracterizan porque no regulan desde el principio e inmediatamente las relaciones y situaciones a que se refieren, sino que ordenan comportamientos públicos destinados a su vez a incidir sobre tales materias; establecen lo que los gobernantes deberán o podrán hacer (y viceversa lo que no podrán hacer) respecto a determinados objetos" (34).

Evoca, además, el valor operativo de dichas normas, el cual se ha entendido de manera mediata o diferida, según veremos más adelante, puesto que los juicios de valor son deducibles de este tipo de normas (posibilidad mediata de un hacer) por el modo de formulación que al respecto adopta el constituyente. La constituyente utiliza dos formulaciones para las normas programáticas: por un lado hay disposiciones que establecen expresamente que se necesita de un acto normativo de un órgano del Estado, y por otro, hay disposiciones que no pueden ser aplicadas sin la intervención del Estado, debido a que la generalidad de la formulación constitucional hace necesaria su reglamentación, pues de lo contrario el reclamo de los particulares no podría ser satisfecho. Pero hay casos en los cuales si bien la Constitución no expresa con claridad la necesidad de un acto normativo, tampoco puede sostenerse que dicha necesidad surge tácitamente, sino que se dirige a una posibilidad

futura que los órganos del Estado tienen en cuanto a su actividad en determinadas materias.

"Aprovecha observar a este respecto que existen en la Constitución también diversas normas a los principios programáticos, de los que nos estamos ocupando, que presentan, empero, análoga característica, de no poder desarrollar prácticamente su eficacia mientras no hayan intervenido leyes ulteriores que la pongan en condiciones de recibir efectiva aplicación ... Pero se trata en estos casos de los principios programáticos, en sentido estricto (35), la necesidad de una ulterior normación para su concreta aplicabilidad a las materias a las cuales se refiere, deriva propiamente de su naturaleza de preceptos dirigidos solamente a los órganos..." (36).

Parece conveniente, en este punto, establecer ciertas reglas que permiten identificar las normas programáticas en el texto de la Constitución que, a la vez, recoge los requisitos de una buena técnica de redacción de dichas disposiciones, para que las mismas no queden como simples aspiraciones (desde luego el desarrollo de los contenidos de las normas programáticas, aunque bien enunciados, dependen de las condiciones económicas, sociales y políticas de la sociedad y del Estado en un momento histórico determinado): a) dirigirse a un sujeto determinado o determinable (al Estado, al órgano ejecutivo o al legislativo); b) relevancia jurídica del objeto; c) contenido general determinado, no vago ni impreciso.

La formulación del artículo que ha de expresar una norma programática o directiva, debe vincular de algún modo a un sujeto determinado del ordenamiento, a través de expresiones verbales no meramente declarativas o aspirativas. Expresiones como el "Estado vela" o "promueve" de alguna manera podría decirse lo vinculan, sin embargo no implican prestación alguna en favor de nadie. Caben en este ejemplo las expresiones como "la sociedad cuida, favorece, promueve o promoverá" cuya indeterminación subjetiva hace de la misma una simple declaración moral. En otras palabras, las normas programáticas son tales si crean competencias para un determinado sujeto del ordenamiento.

En este aspecto, nuestro constituyente adoptó una técnica adecuada para la redacción de las normas programáticas. Nuestras disposiciones normativas programáticas (artículos 50, 56, 57, 59, 63, 64, 65, 67, 72, 74, 80, 81, 82, 83, 89) fijan competencias para el Estado en cuanto a posibilidades de actuación en ciertas materias, y a un compromiso diferido en su futuro comportamiento frente a la sociedad en relación con materias de contenido social y económico. Si bien las normas programáticas tienen de por sí el dilema de su mediatez operativa, nuestras normas respectivas se ajustan al propósito que tiene en el Estado contemporáneo la presencia de dichas estipulaciones. Implícitamente en ellas se le autoriza a intervenir (poder-hacer), en ciertas materias, en el ejercicio de las funciones administrativas y legislativas.

Resumiendo, las llamadas normas programáticas son normas jurídicas cuyos cánones de valoración de conductas en cuanto a contenidos de las mismas, tienen un respaldo o garantía de operatividad o valor práctico, en cuanto permitan o prohíban futuras actividades de los órganos del Estado, independientemente de que su observancia no implique la posibilidad de exigencia coercitiva o coactiva de su enunciado.

SECCION II

ALCANCES JURIDICO-POLITICOS DE LAS NORMAS PROGRAMATICAS

Nos encargaremos de estudiar el problema de la eficacia y de la efectividad de las disposiciones normativas programáticas, derivado del valor práctico (juridicidad) y del rol político que en la vida socio-estatal poseen. De esta manera, lograremos ubicar en pleno la función normativa, y dar una breve reseña de la función política que tienen en cuanto normas-principio conformadoras de un "programa" constitucional.

I. FUNCION NORMATIVA

La función normativa de la Constitución y sus disposiciones se refiere al problema de la eficacia de las normas, es decir, si son todas ellas traducibles en verdaderas normas jurídicas, o si, por el contrario, es necesario considerar que algunas de ellas carecen de fuerza normativa. En cuanto a la juridicidad y la validez, hemos afirmado que las disposiciones programáticas son normas jurídicas, y su alcance o fuerza normativa será el punto por estudiar a continuación. Es decir, delimitaremos nuestra atención hacia la aplicación del contenido programático según el valor práctico que tienen las normas que lo enuncian. El carácter programático de ciertas normas constitucionales no les priva de eficacia jurídica ni les hace perder el carácter genérico de normas de competencias. Tampoco son normas sin sentido jurídico. Se trata de normas *"cuya eficacia queda en claro cuando se advierte que son marco fundante de actos estatales emanados de los diversos poderes constituidos"* (37).

La eficacia de las normas programáticas, así como su valor práctico (juridicidad) es variable de unas a otras, por tanto dicha eficacia constituye la fuerza normativa que hará factible el contenido político de la disposición. De ahí que las consecuencias jurídicas de las normas programáticas se caracterizan por reenviar al futuro legislador la realización de determinados contenidos, y en general, los actos ejecutivos a los cuales se asigne dicha realización, reparto que estará determinado por la "reserva" de ley de los contenidos. El rasgo fundamental de la eficacia de las normas en cuestión es su redacción en futuro, de lo que surge el sentido estrictamente programático de las disposiciones.

Las disposiciones directivas y programáticas no se perfeccionan de manera automática, sino que requieren que el Estado se esfuerce en poner las condiciones para que progresivamente vayan gozando de efectividad. De ahí que las normas programáticas son las normas constitucionales que ponen su eficacia bajo condición: la condicionalidad de la eficacia, es pues la cualidad específica de la fuerza normativa de dichas normas. En cuanto a la operatividad del contenido resulta postergada por tal valor práctico de la norma. El hecho de que ponga en vigencia los efectos propios del enunciado normativo, en cuanto instrumentos para la operatividad del contenido, debe ser un "acto normativo". Antes del mismo, no produce efectos positivos, aunque la norma posea validez. De este modo, confirmamos el criterio sostenido de que no podemos negarle carácter y función normativa a las disposiciones programáticas. Consecuentemente, diremos con la doctrina:

"Las normas constitucionales de organización tienen valor y eficacia .. en la medida que establecen las bases y condiciones de la existencia y eficacia de normas ordinarias ..." (38).

"... Las normas de aplicación diferida o condicionada son preceptivas, dado que su característica fundamental es la de establecer una determinada disciplina, que solo es susceptible de aplicarse a través de la concurrencia de otras disposiciones, o bien de prever sanciones y consecuencias jurídicas incapaces de realizarse sin la previa regulación de otros actos, cuya disciplina resulta esencial e insustituible para la producción de tales efectos" (39).

La conclusión generalizada de la doctrina se refiere a que la función normativa de las normas programáticas deriva de su naturaleza jurídica. A ello hay que adicionar el valor práctico que el constituyente le ha dado en cuanto programa o directriz para la ulterior actividad de los órganos del Estado. Cabe la posibilidad de que el cumplimiento de los objetivos que contiene la norma se demore indefinidamente, de suerte que en cuanto a su eficacia positiva o a las situaciones jurídicas previstas para la condición, resulta estéril. ¿Perciben otro tipo de efectos dichas normas programáticas? En ese sentido, ¿no tienen efectos normativos? Es decir, ¿las normas programáticas surten efectos únicamente operado el acto normativo que les es condición? Responder negativamente a las dos primeras preguntas, y afirmativamente a la última, es desnaturalizar el contenido planificador que muchas constituciones han adoptado, especialmente en materia socioeconómica.

Desde un punto de vista amplio, podemos analizar los efectos de dichas normas antes y después de la condición que hace surgir los efectos "programáticos" (en contraposición con los efectos negativos). La doctrina ha formulado que:

"... Los efectos propios de las normas programáticas son:

a) Antes de producida la condición el único efecto es impedir que un acto normativo u otro hecho operativo frustre el sentido jurídico previsto en el programa. En dicho caso, en sede jurisdiccional podrá declararse la inconstitucionalidad del acto o hecho en cuestión, sea que se hubiera dictado antes o después de ser sancionada la norma programática.

b) Producida la condición, el programa constitucional debe producir sus efectos de modo tal que quedarían sin apoyo constitucional las normas cuyo funcionamiento resultase incompatible con aquel. A partir de entonces las normas inferiores deben adecuarse a cada uno de los efectos previstos en la norma programática" (40).

Por otra parte, se entiende, en la misma doctrina citada, que *"mientras dicha condición no se cumpla, la norma vale como habilitadora de competencia que no puede ser renunciada"* (41). En cuanto a otras normas constitucionales, se señala que *"el efecto propio de la validez de toda norma jurídica es derogar toda validez anterior que le fuere opuesta; por tanto las normas programáticas derogan toda norma constitucional anterior que tuviese un sentido contrario. Pero, además, como las normas constitucionales son el fundamento de validez de las restantes normas del ordenamiento jurídico, si una norma constitucional pierde validez en virtud de una reforma constitucional que incluye normas programáticas de sentido opuesto a la anterior Constitución, es claro que la legislación existente que reconocía fundamento de validez en la Constitución derogada queda expuesta a la declaración de inconstitucionalidad en razón de contrariar a las normas programáticas de la nueva Constitución"* (42).

Además, es discutible la fuerza abrogatoria de las normas programáticas, es decir la capacidad de dejar inoperantes normas anteriores contrarias al texto constitucional establecido. La cita de Quiroga en el punto a) deja abierto el portillo para responder afirmativamente. Sin embargo, dependerá del objeto que regule la norma preexistente, siendo que se confronten de un modo directo, como los ejemplos arriba citados. Al respecto, nos dice Crisafulli que *"como no son, las normas programáticas, susceptibles de aplicación a las materias a las que —indirectamente— se refieren, están privadas de eficacia integrativa y en tales casos no valen para abrogar las normas preexistentes, aun cuando sean contradictorias. Y eso se debe a que estas tienen por destinatarios determinados sujetos y órganos, de los que regulan los respectivos contenidos, mas los principios programáticos se dirigen a una ulterior normación que determine una disciplina directa y operante de las materias respectivas"* (43).

Nuestra doctrina ha considerado que si las normas programáticas por su validez jurídica son preceptivas, entonces invalidan las normas contrarias e inferiores, restringiendo tal posibilidad a los casos en que se regula la misma situación fáctica disciplinada por la norma constitucional y en el momento en que, por lo dispuesto en ella, expresa implícitamente, resulte aplicable. Por otra parte, dada la generalidad de algunas de las normas programáticas las mismas no podrían invalidar otras normas si se dirigen abstractamente a la normación futura (44). Finalmente, el problema ha sido resuelto por la jurisprudencia italiana, cuya decisión nos parece de alcance universal: establece, ante todo, que si bien era cierto que en casos particulares, debido a su generalidad e indeterminación, las normas programáticas no estaban en posibilidad de abrogar las

normas anteriores, resultaban idóneas para determinar su ilegitimidad constitucional (45).

Por otra parte, debemos destacar que en cuanto a los efectos antes de la condición en relación con el particular, la norma programática, por su carácter difuso, conduce a que no sean accionables. *"El ciudadano no tiene tutela o derecho a recurrir a la jurisdicción para que la autoridad obligue coactivamente al Estado a que haga efectiva aquí y ahora una norma programática"* (46). En realidad, se consagran en ellas, pretensiones materiales frente al Estado, sin constituirse derecho público subjetivo alguno.

Para concluir el presente aparte, consideremos la función interpretativa de las normas programáticas. Primero debemos mencionar que las normas programáticas, según la función que se les dio frente a los destinatarios, pueden clasificarse en directivas (destinadas al Legislativo y al Ejecutivo, según vimos) porque establecen o indican los objetivos inmediatos del actuar de los poderes públicos; y en interpretativas, por cuanto prescriben los fines mediatos que el Estado debe perseguir por medio de sus órganos (47). En este último aspecto, se establece que los destinatarios de las normas programáticas son además de los órganos Legislativo y Ejecutivo, el Poder Judicial y los particulares en tercera instancia.

II. REFLEXIONES SOBRE LA FUNCIÓN POLÍTICA DE LAS NORMAS PROGRAMÁTICAS

Podríamos desentrañar varios puntos importantes de las normas programáticas, al margen de su análisis como instrumento jurídico de fórmula de decisiones políticas y valores. Es decir, creemos que las normas programáticas tienen un rol político importante dentro de la teoría del constitucionalismo. En primer término, es un control a la autoridad, canalizable o no por los mecanismos jurídicos de las garantías. Vienen a configurarse las normas programáticas como medios para el control de constitucionalidad de sus actuaciones que, abiertamente, vayan contra el espíritu de las mismas. Y esta forma indirecta de control, se explica en que forman parte de los enunciados confesionalmente ideológicos de la norma fundamental de un Estado.

El tratadista Juan Casicillo expresa que *"el carácter de superlegalidad de la Constitución alcanza a sus enunciados programáticos que constituyen directivas que obligan al legislador ordinario, y en tal medida que si no fueran respetadas, el control constitucional tendría que sancionar necesariamente la invalidez de la labor de aquel"* (48). A esta consideración debemos adicionar la hipótesis de que el órgano ejecutivo actúe de igual manera. En síntesis, el contenido de las normas programáticas constituye un freno garantizador de que la autoridad no desviará su poder más allá de los cánones que establece dicho contenido.

Por otro lado, un control político para la autoridad en relación con las normas programáticas, pueden representarlo los mecanismos de sanción política. En esta situación, si bien el ciudadano no tiene derecho a la tutela jurisdiccional, al ver frustradas sus aspiraciones, o al haber un desvío de poder que jurídicamente sea inimpugnable, e incluso ante el caso de que atrase indefinidamente la normación del contenido programático, puede negarle el voto, deteriorar la legitimidad de su mandato, censurar su gestión pública, acusarlo de iluso, demagogo, de utópico o de inconsistente. En este marco nos dice Lucas Vcrdú:

"...Las normas programáticas sirven para interpretar el texto constitucional, señalan su sentido político social, el cual es captado por extensas corrientes de opinión, a la larga influirá sobre los titulares de los poderes públicos, pues se les exigirá que desarrollen las promesas contenidas en las normas programáticas". (49)

No obstante que siempre resulta conveniente que el constituyente formule textos autosuficientes, en cuanto no remitan al intérprete (sea un órgano estatal o un particular) a conceptos ambiguos e imprecisos, pues se convertirían en "arma de doble filo" que pondría en peligro, bajo determinadas coyunturas, el orden constitucional. Ese es el valor político de tales normas, que significan un compromiso que vincula a toda la orientación política estatal, cuya distorsión puede afectar el ideal de equilibrio poder-libertad, y podría atar o desatar las vinculaciones del constituyente con el sistema de ideas y creencias que lo motivó a sancionar la Constitución. Esta redacción que debe tomar en cuenta el constituyente, determina un control intrínseco de la norma, puesto que no cedería ante el riesgo de que con el tiempo el intérprete amplíe su competencia. En caso de las anteriores hipótesis es imposible no concebir la responsabilidad política del gobernante ante los gobernados en cuanto a los mecanismos de sanción política, ya indicados.

Finalmente, por el carácter de las normas programáticas en cuanto "proyectos", debemos destacar que una función política que les es intrínseca es la de adaptar el funcionamiento del Estado a las exigencias de los cambios sociales a lo largo del tiempo en que están vigentes.

CONCLUSIONES

1. El concepto de "norma programática" tiene una doble dimensión: su naturaleza política es de norma-principio; su naturaleza jurídica es de norma de competencia.
2. Su formulación no es exclusiva del modelo constitucional contemporáneo o social, lo que revela el carácter técnico dentro de la Constitución y de las decisiones políticas fundamentales.
3. Las disposiciones programáticas en sentido estricto son normas jurídicas en cuanto tienen un valor práctico caracterizado por la condicionalidad de sus efectos positivos.
4. El valor práctico o juridicidad de las normas programáticas, en cuanto a su carácter condicional, es correlativo al contenido político que enuncia, en vista de que este asume decisiones generales del constituyente en relación con el futuro de la actividad socio-estatal.
5. Las normas programáticas son una necesidad de la racionalización del ordenamiento político de las decisiones y de su jerarquización en el ordenamiento jurídico. Las normas programáticas obedecen a un reparto político jurídico del constituyente.
6. Las normas programáticas se distinguen de otras disposiciones constitucionales por la producción de efectos jurídicos derivados de la búsqueda del valor práctico para sus declaraciones.
7. La norma programática tiene un contenido determinado y relevante en el orden jurídico-político, un destinatario determinado y una formulación precisa hacia el futuro.
8. La fuerza normativa de dichas disposiciones se refiere a los efectos jurídicos previstos por el programa, y a la mediatez en la vinculación directa con los destinatarios.
9. Las normas programáticas tienen efectos inmediatos negativos, en virtud de su validez como normas jurídicas. Son "habilitadoras" y "abrogatorias" en casos especiales.
10. Las normas programáticas vinculan al intérprete de la Constitución en tanto expresan el marco o fórmula política de la misma.
11. El carácter programático de ciertas disposiciones constitucionales, no les priva de eficacia jurídica ni del carácter de normas de competencia, aunque su juridicidad o valor práctico no sea estrictamente preceptivo.
12. Las normas programáticas tienen como destinatarios en primera instancia al Parlamento, en segunda instancia al Poder Ejecutivo, en tercera instancia al órgano jurisdiccional y finalmente a los particulares.
13. Vinculan al Parlamento porque son programas legislativos y una delimitación en el ejercicio de sus potestades, en cuanto al contenido de las mismas.
14. Vinculan a la Administración por cuanto son programas normativos y de intervención social.
15. Vinculan al Poder Judicial y a los particulares en su calidad de intérpretes de sus respectivas "competencias".

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) RUIZ MASSIEU (José). El contenido programático de la Constitución y el nuevo derecho a la protección de la salud. *Derecho constitucional a la protección de la salud*. México, Editorial PORRUA S.A. 1983, pp. 70-71.
- (2) Kelsen (Hans). La garantía constitucional de la Constitución. San José, Tr. Rolando Tamayo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1981, p. 9.
- (3) BURGOA (Ignacio). *Derecho constitucional mexicano*. México, Editorial PORRUA S.A. 2da. edición, 1976, pp. 267-268.
- (4) *Ibid.*, p. 368.
- (5) QUIROGA (Humberto), Sobre la interpretación constitucional. *La interpretación constitucional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1975, p. 109.
- (6) LUCAS VERDU (Pablo). *Curso de derecho político*, Madrid, Editorial TECNOS. 3era. edición, V. II. 1981., p. 428.
- (7) CRISAFULLI (Vezio). Sobre la eficacia normativa de las disposiciones de principio de la Constitución. *Revista de derecho público*. Santiago Tr. Mario Cerda Medina N°7, enero-junio 1967 pp. 21-22.
- (8) CERDA MEDINA (Mario) en Nota Introdutoria a CRISAFULLI (Vezio), *op. cit.*, pp. 11-13. Al respecto el autor cita como ejemplos respectivos la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 agosto de 1789; la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Convención Francesa de 1793, el Preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos del 17 noviembre de 1787 y sus enmiendas a la Constitución; la Constitución de Weimar, y las Constituciones de la URSS de los años 1918, 1924 y 1936.
En el caso de nuestra historia constitucional y respecto de disposiciones programáticas tenemos: artículo 8 inciso a) del Pacto de Concordia de 1821; artículo 23 a) y b) del Primer Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica de 1823 ("fijará sus miras ..." fomentos y progresos de las actividades económicas y educativas) copiado en el artículo 24 del Segundo Estatuto Político; artículo 10 de la Constitución de 1917 (Derechos Sociales); artículos 51, 52, 58, 59, 61, 65 de la Constitución de 1871 reformada en 1946.
- (9) DAZA ONDARZA (Ernesto). El carácter programático y preceptivo de las normas constitucionales sobre la familia. *Doce temas de derecho constitucional*. Cochabamba, Editorial Universitaria, 1973, p. 33
- (10) LOEWENSTEIN (Karl). *Teoría de la Constitución*. Barcelona. Tr. Alfredo Gallego, Editorial ARIEL, 2da. edición, 1979, pp. 400-401.
- (11) V. PERGOLES (Ferruccio). Las orientaciones sociales de las constituciones contemporáneas. *Revista de derecho*