

CARACTERÍSTICAS CONSTITUCIONALES PARA LA DETERMINACIÓN DE UN SISTEMA DEMOCRÁTICO

(*Sustrato mínimo de la democracia*)

Afirma Burdeau que la democracia es hoy en día una filosofía, una manera de vivir, una religión y casi accesoriamente una forma de gobierno. Una significación tan rica deriva de la idea que los hombres se han hecho de ella desde el momento en que ven en la democracia la esperanza de una vida mejor. Disociar el aspecto que hay en ella de realidad del aspecto de creencia, conduciría a hacer incomprensible no sólo el mecanismo que los anima, sino además sus instituciones positivas, puesto que éstas no tienen sentido sino en función de la mística que encarnan.¹

Como resultado de ello, el término democracia ha sido y es utilizado para cubrir una amplia gama de regímenes políticos, algunos de los cuales son antiguos y experimentados y otros relativamente nuevos.

Los estudios que se han hecho en torno a las formas de Estado coinciden en caracterizar a la democracia como aquella forma de organización política en la cual la voluntad general es titular del poder soberano y lo ejerce en beneficio de la comunidad general;² y si se atiende a la manera como se practica, sigue siendo válida la apreciación de Lincoln que la concibió como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, centrándose el problema en la determinación de los medios a seguir para alcanzar dicho objetivo, es decir, como garantizar que el pueblo sea dueño de su destino.

En cualquiera de los dos casos, es decir, la democracia como forma del Estado o como forma de gobierno, se requiere, necesariamente, la participación del pueblo en el ejercicio del poder.

Por otra parte, el término democracia tiene varias acepciones, ya que si se atiende a la forma como se ha practicado se puede hablar de una democracia pura o directa, de una democracia representativa o indirecta y de una democracia semipura o semidirecta. En atención a los campos de aplicación se puede hablar de una democracia política y de una democracia económica y social, y por último, atendiendo al tipo de régimen que la practica, se puede hablar de una democracia capitalista y de una democracia comunista.

Por lo que se refiere a los regímenes democráticos contemporáneos, se puede

¹ Burdeau, Georges. *La Démocratie*, Ed. du Paris.

² Rouseau, J. J. *El Contrato Social*, Madrid, Ed. Aguilar, 1965.

decir que éstos son producto del pensamiento hecho valer durante la Revolución Francesa y la independencia de las colonias inglesas de Norteamérica. Sieyés y Madison juzgaban el sistema representativo como el único medio de lograr gobiernos democráticos en las condiciones de vida que caracterizan a la sociedad a partir de entonces.

La idea del gobierno representativo Sieyés la desenvuelve dentro de la órbita del pensamiento roussoniano y muy bien puede ser entendida como el complemento de las ideas del ginebrino, ya que si bien conviene con Rousseau en que la soberanía es indelegable, considera que nada se opone a que se delegue su ejercicio, convirtiendo la teoría de *El contrato social* en un programa práctico, viable, de fácil realización.³

Por otra parte, si es claro que el pueblo no delega su soberanía sino tan sólo su ejercicio, también lo es que el pueblo no delega el ejercicio de todas las atribuciones soberanas sino tan sólo el de algunas de ellas. Como resultado de ello el pueblo se conserva siempre dueño de sí mismo y en constante actividad de soberano.

Con base en estas ideas se puede afirmar que la democracia representativa es aquella forma de organización política en la que todos los ciudadanos tienen participación en la voluntad general, crean el Estado, conforman el gobierno y eligen a sus representantes. Por ello este concepto se encuentra indisolublemente ligado al de sufragio universal. De aquí que Ponciano Arriaga haya definido a la democracia como el mando, el poder, el gobierno, la autoridad, la ley, la judicatura del pueblo.

En este contexto y con el propósito de cubrir las exigencias de un sistema democrático, el constitucionalismo ha creado un buen número de instituciones cuyo número y complejidad aumentan en la medida en que el Estado desempeña un papel más importante en la vida nacional. En este orden de ideas puede decirse que para que en el presente un régimen pueda pretenderse democrático, se requiere que se estructure al Estado sobre las bases mínimas siguientes: el principio de la soberanía del pueblo, el principio de la división de poderes, los derechos del hombre o garantías individuales, los derechos sociales o garantías sociales, el establecimiento de un régimen de partidos políticos, la estructuración de un sistema representativo, el respeto a los derechos de la mayoría y de las minorías y el reconocimiento del principio de supremacía constitucional.

1) El principio de la soberanía del pueblo. Las democracias representativas se estructuran a partir del principio de que la soberanía le corresponde al pueblo que por razones prácticas, delega su ejercicio en las personas que designa como sus representantes y que por esta razón sólo pueden actuar dentro de los límites que la voluntad popular les ha señalado. La democracia representativa supone, en consecuencia, que el pueblo participe indirectamente en el ejercicio del poder político.

Este principio admite dos interpretaciones fundamentales: o bien la soberanía reside en el pueblo, entendido como la suma de todos los individuos, de suerte

³ Sieyés, Emmanuel. *¿Qué es el tercer Estado?* Madrid, Ed. Aguilar, 1973.

tal que cada ciudadano detenta una fracción del poder soberano, o bien la soberanía reside no en la suma de las personas físicas que componen el pueblo, sino en el pueblo, en la nación, considerando como una entidad diferente a los individuos.

La primera postura implica que los representantes populares tan sólo sean representantes de sus electores y por lo mismo su mandato debe ser considerado en forma imperativa. La segunda postura obliga a considerar que cada representante expresa la voluntad general y no sólo la voluntad de la mayoría que lo eligió y, por lo mismo, sus electores no pueden darle ninguna orden. La casi totalidad de las constituciones contemporáneas parten de la segunda concepción pues prohíben en forma expresa o tácita el mandato imperativo, es decir, la subordinación jurídica organizada de los representantes a sus electores.

2) El principio de la división de poderes que supone la necesidad de distribuir diversas funciones estatales o diferentes órganos del Estado, puede ser instrumentado en forma rígida, como en los regímenes presidenciales, lo cual no excluye la colaboración de los poderes, o en forma flexible como sucede en los regímenes parlamentarios en los cuales los poderes Ejecutivo y Legislativo tienen medios de acción trascendente el uno sobre el otro.

3) Los derechos del hombre o garantías individuales, ya que la democracia parte de la consideración de que el hombre es el origen, el centro y la finalidad de todas las instituciones.

Al respecto, cabe recordar que la doctrina está de acuerdo que los derechos del hombre, en tanto derechos de la persona frente al Estado, viene a significarse por cuanto señalan un límite a la acción del poder estatal con objeto de preservar una órbita de acción individual dentro de la cual cada persona pueda realizar su individualidad.

Asimismo, cabe subrayar que entre los derechos del hombre y las garantías individuales no existe una diferencia de esencia sino de grado, ya que las garantías vienen a significarse como la medida en que los derechos del hombre son reconocidos y protegidos por un ordenamiento jurídico positivo.

4) Los derechos sociales o garantías sociales que parten de la consideración de que el ser humano no es un ser aislado sino miembro de un grupo social cuya situación repercute en el estado que guardan los demás grupos sociales que integran la comunidad.

Como resultado de la reivindicación de los derechos sociales o garantías sociales, los ordenamientos jurídico positivos de nuestros días han abandonado la concepción clásica de la empresa según la cual ésta es producto de la unión accidental de capital trabajo y administración, para considerarla como una comunidad de trabajo no accidental, como un organismo protector de las personas que la integran, es decir, a una empresa fundada en la contratación individual en la cual las condiciones de trabajo eran dictadas por los patrones exclusivamente, le sucede una empresa solidaria, en la que los diversos factores que la integran intervienen en la determinación de las condiciones de trabajo. De aquí que en

la época presente se conciba a la empresa como la asociación de capital, administración y trabajo en la consecución de una finalidad social comunitaria.

En el mismo orden de ideas, Mario de la Cueva apunta que en la empresa del mundo capitalista y liberal, el único titular de los derechos era el capital; "el trabajador no tenía derecho alguno en o sobre la empresa; tenía derechos contra el empresario, pero esto era distinto a tener derechos en la empresa; su único derecho, en contra del empresario, era obtener un salario a cambio de su trabajo. El derecho del trabajo ha modificado radicalmente el concepto de empresa y significa en gran parte, los derechos del trabajador en la empresa: esta situación nueva se muestra, primeramente, en el derecho de asociación profesional, la huelga y el contrato colectivo; instituciones que elevaron el factor trabajo a la categoría de elemento de idéntico rango y valor que el capital, lo que significa que el derecho de la empresa, esto es, el derecho que regula las prestaciones de servicios, tiene un doble origen, el capital y el trabajo; la empresa dejó de ser una monarquía absoluta, para convertirse en una comunidad constitucional".⁴

5) El establecimiento de un régimen de partidos políticos. La democracia supone posiciones divergentes, mismas que deben reducirse, a través de los partidos políticos y sobre la base del consenso mayoritario, a proporciones administrables a efecto de organizar la vida política, económica, social y cultural del país.

Al respecto conviene subrayar que la responsabilidad de los partidos políticos, en tanto organizaciones de personas que se proponen conquistar o participar en el ejercicio del poder, no se agota en la participación periódica en los procesos electorales, sino que, además, les corresponde desempeñar en forma permanente una función educativa que haga posible el desarrollo político del pueblo.

De aquí se desprende que la educación política debe ser entendida como uno de los medios más adecuados para incorporar al hombre a la cultura y, con ello, procurar que cada ser humano se convierta en un agente de transformación y mejoramiento de la colectividad.

En este orden de ideas, la ley de organizaciones políticas y procesos electorales, dispone que la acción de partidos políticos tenderá a: 1) Propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos; 2) Promover la formación ideológica de sus militantes; 3) Coordinar acciones políticas conforme a principios y programas, y 4) Estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.

De esta manera se reconoce que las funciones de los partidos no se agotan con la mera participación periódica en las elecciones, sino que también tienen obligaciones que las vinculan a tareas de información, educación y desarrollo político.

6) La estructuración de un sistema representativo, para lo cual se requiere crear los medios para traducir la opinión de los ciudadanos acerca de quiénes deben ser sus representantes y de qué manera debe ser gobernado el país. Ello significa, el sufragio universal y la organización del voto libre en elecciones lim-

⁴ De la Cueva, Mario. *Panorama del Derecho Mexicano*. Síntesis del Derecho del Trabajo, México, UNAM, 1965.

pias que se celebren a intervalos de relativa frecuencia que permita que los representantes elegidos por el pueblo puedan ser reemplazados al menos entre dos elecciones.

Si es requisito esencial de la democracia que los ciudadanos tengan derecho al voto y dispongan de los medios para ser escuchados, no es un requisito esencial que haga escuchar su voz si prefieren permanecer un silencio. Sin embargo, se puede decir que la calidad de un régimen puede ser juzgada por el grado de participación ciudadana.

Con objeto de canalizar y desahogar el sufragio universal se han ideado dos sistemas electorales que responden a dos criterios técnicos diferentes: al sistema mayoritario y la representación proporcional. El régimen electoral mixto combina los dos sistemas anteriores según diferentes técnicas, pero en todos los casos el elector dispone de dos boletas: con la primera el elector se pronuncia por uno de los candidatos a diputados de mayoría y con la segunda se pronuncia por alguna de las listas de candidatos de representación proporcional.

Con base en los lineamientos trazados por Benoit Jeanneau⁵ y con el propósito de apreciar algunos de los efectos que producen los sistemas electorales, cabe señalar que diversos estudios han evidenciado que el escrutinio mayoritario a un turno deforma el sentido de las corrientes de opinión, ya que como gana el candidato que obtuvo mayor número de votos, los sufragios obtenidos por los demás candidatos quedan en el olvido, pudiendo presentarse el caso de un partido político cuyos candidatos hayan obtenido un considerable número de votos y por no haber obtenido la mayoría requerida no cuente con una sola curul. El escrutinio mayoritario a dos turnos atenúa estos efectos debido a que los resultados del primer turno permiten un reacomodo para el segundo.

El sistema de la representación proporcional traduce de una manera más fiel las diferentes tendencias de la opinión por cuanto los puestos de representación se distribuyen al concluir el proceso electoral en función del total de votos obtenidos por cada agrupación política, con lo que se evita el problema de "inutilidad de los saldos" a que da lugar el sistema mayoritario.

Con apego a los lineamientos trazados por Duverger⁶ se puede resumir la influencia de los sistemas de escrutinio sobre los partidos políticos de la siguiente manera: la representación proporcional favorece la formación de partidos independientes; el sistema mayoritario a dos turnos, favorece la formación de partidos dependientes y el sufragio mayoritario a un turno favorece el bipartidismo. Estos principios son relativos y no expresan sino una tendencia, ya que el régimen de partidos no depende únicamente de los sistemas electorales, sino también de otros factores.

Si se atiende a las opciones políticas, conviene tener presente que los electores a través del voto escogen una programa político de conformidad al cual desean que se conduzca la vida en sociedad. En este orden de ideas los sistemas electorales que fomentan el multipartidismo (representación proporcional y mayorita-

⁵ Jeanneau, Benoit. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, París. Ed. Daloz.

⁶ Duverger, Maurice. *Les Partis Politiques*, París, 6 Ed., A. Colin, 1971.

rio a dos turnos), ofrecen a los electores un abanico de posibilidades políticas bastante variado, pero por lo general ello da como resultado que ningún partido obtenga la mayoría absoluta y, consecuentemente, no pueda gobernar solo, haciéndose necesario formar gobiernos de coalición.

Los sistemas electorales que favorecen la reducción de los partidos políticos (mayoritario a un turno) ofrecen al electorado menos opciones políticas, pero al mismo tiempo le aseguran que su voto tenga mayor peso, ya que el partido que resulta victorioso por lo general gana las elecciones por mayoría absoluta, lo que le permite contar con el apoyo necesario para aplicar la política que preconiza.

Es por ello que siguiendo los lineamientos de George Vedel⁷ se puede caracterizar a los tres grandes sistemas electorales de la siguiente manera: el sistema de la representación proporcional favorece un lenguaje político rico pero irreal; el sistema mayoritario a dos turnos, da lugar a un lenguaje político de compromisos y el escrutinio mayoritario a un turno, estimula un lenguaje limitado pero eficaz.

7) Respecto a los derechos tanto de la mayoría como de las minorías. En torno a este principio se ha dicho que la democracia no es el gobierno de los más en perjuicio de los menos, ni se propone eliminar a los grupos minoritarios, ni exige uniformidad de criterios, sino que, por el contrario, es esencial para la democracia el respeto para quienes no están de acuerdo, ya que de otra manera sería imposible la divergencia de opiniones.

En consecuencia, el propósito de hacer de la democracia una realidad cotidiana parte del supuesto de que la mayoría respetará los derechos de las minorías y se abstendrá de realizar cualquier tipo de actos que impidan el que las minorías puedan convertirse en mayorías; pero también supone el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria.

Como corolario de este principio se puede afirmar que la mayoría que atenta contra la minoría atenta contra ella misma, y que la minoría que atenta contra la mayoría o contra otra minoría, atenta contra su propia existencia.

8) El principio de supremacía constitucional, ya que con base en el pensamiento de Lassalle, Schmitt, Haourieu y Kelsen,⁸ se puede afirmar que la constitución viene a significarse como la ley suprema de todo ordenamiento jurídico que expresa en forma normativa el papel que guardan los factores reales de poder en cada comunidad y en la que se consignan las decisiones políticas y jurídicas fundamentales de conformidad a las cuales se debe procurar organizar racionalmente al poder a efecto de procurar un equilibrio entre orden y libertad.

Por otra parte, para apreciar correctamente el peso, rango y proyección de toda constitución, se debe tener presente, como señalara Cosío Villegas,⁹ que las constituciones no sólo dicen cómo son las cosas, sino también cómo deben ser, y

⁷ Vedel, Georges. *Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel*, París, 1944.

⁸ Al respecto consulte *¿Qué es una constitución?* de Fernando Lassalle; *Teoría de la constitución* de Karl Schmitt; y el *Derecho Constitucional* de Haourieu.

⁹ Cosío Villegas, Daniel. *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, 1957.

por lo mismo toda ley suprema viene a significarse como una norma programática de gobierno.

Con base en estas consideraciones cobra mayor significación lo dispuesto en el artículo tercero constitucional, según el cual la democracia debe ser entendida como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Ello quiere decir que, si bien México no se ostenta como una democracia plena, tampoco es un sistema político desprovisto de contenidos democráticos concretos, ni de proyectos democráticos a corto, mediano y largo plazo.

Como resultado de estas consideraciones, el principio básico de la vida política, en todos los casos y en todos los campos, debe ser, como se ha señalado, ni autoridad sin derecho, ni derecho sin autoridad, es decir, se debe subordinar el ejercicio del poder al derecho.

Conclusión

El término democracia tiene una significación variada y en su aceptación más amplia se le entiende como una forma de vida fundada en el constante mejoramiento político, económico, social y cultural del pueblo. En este orden de ideas se puede decir que si bien la mayoría de los regímenes que en el presente se ostentan como democráticos, no son democracias plenas, tampoco se encuentran desprovistos de contenidos democráticos concretos, ni de proyectos democráticos a corto, mediano y largo plazo. Las consideraciones anteriores han dado lugar a que el término democracia sea utilizado para cubrir una amplia gama de regímenes políticos, algunos de los cuales son antiguos y experimentados y otros relativamente nuevos.

Pero con independencia de ello y con el propósito de fijar el sustrato mínimo de la democracia, el constitucionalismo ha engendrado un buen número de instituciones cuyo número y complejidad aumentan en la medida en que el Estado desempeña un papel más importante en la vida nacional. Como resultado de ello, se puede decir que para que en el presente un régimen pueda pretenderse democrático, se requiere que se estructure al Estado sobre las bases mínimas siguientes: principio de la soberanía del pueblo; principio de división de poderes, reconocimiento de los derechos del hombre o garantías individuales, reconocimiento de los derechos sociales o garantías sociales, establecimiento de un régimen de partidos políticos, estructuración de un sistema representativo, respecto a los derechos de la mayoría y de las minorías, y reconocimiento del principio de supremacía constitucional. En torno al alcance y proyección de estas instituciones ha girado el presente estudio.

Por otra parte, se puede afirmar que el pasaje de la democracia política a la democracia económica y social es el rasgo sobresaliente de la evolución de las formas de gobierno de la época contemporánea. A través de ella se quiere liberar al hombre de los estragos que causa la libertad irrestricta de las fuerzas económicas, pero sin que ello implique el sacrificio de las libertades tradicionales.

De aquí que, si las constituciones individualistas y liberales colocaron en primer

término los derechos del hombre y del ciudadano, los textos constitucionales contemporáneos afirman la existencia no sólo de derechos del hombre sino también de derechos sociales.

En relación al Estado, los derechos individuales de la democracia política promueven la abstención y no la acción del Estado. Al contrario, en el contexto de las ideas en que se sitúa la democracia económica y social, los derechos sociales son exigencias: le imponen al Estado la obligación de intervenir en la vida económica en representación de los intereses de la colectividad y fomentar condiciones de vida que hagan posible que los derechos del hombre puedan tener la efectividad y positividad que les corresponden.

En consecuencia, el propósito de extender la democracia a la vida social y económica, requiere que el Estado adopte las medidas que estime pertinentes para favorecer la distribución de la riqueza y asimismo requiere que se adopten las medidas que se estimen necesarias para que los diversos factores que integran a la empresa intervengan en la determinación de las condiciones de trabajo y con ello procurar que la empresa deje de ser un feudo patronal para convertirse en una comunidad constitucional. De esta manera, al extender el campo de aplicación de las instituciones democráticas al ámbito de la empresa, se logrará que el factor trabajo participe en la toma de decisiones que en forma mediata o inmediata influyen sobre su vida profesional y privada.

Asimismo, el propósito de hacer de la democracia una realidad cada vez más plena, exige que se procure extender las prácticas democráticas a todos los campos del quehacer humano. Ello supone, entre otras acciones, el que los partidos y las agrupaciones políticas, tanto los registrados como los no registrados, comprometan su mejor esfuerzo a fin de mejorar la democracia en su ámbito interno, y vigorizar sus programas de educación política, ya que éstos vienen a significarse como uno de los medios más adecuados para hacer de cada persona un agente de transformación y mejoramiento de la comunidad.

También se ha señalado que la calidad de un régimen democrático puede ser juzgada por el grado de participación ciudadana y que en esta materia diversos estudios llaman la atención sobre el hecho de que una proporción considerable del cuerpo electoral no está realmente interesada por las cuestiones políticas; que la mayoría de los votantes lo hacen sin conferir una dosis mínima de reflexión a los problemas que se debaten y a menudo sin pensar con seriedad en ellos y que apenas unos pocos están en condiciones de explicar por qué votan de la manera como lo hacen.

Es por ello que los regímenes democráticos contemporáneos, no deben limitarse a afirmar la primacía de la voluntad popular, sino que además deben procurar crear nuevos y mejores canales que incentiven la participación del pueblo en los procesos de toma de decisiones. A este propósito obedece la configuración de instituciones tales como la iniciativa popular y el referéndum.

Por otra parte, el buen funcionamiento de la democracia representativa supone que los representantes populares tengan presente, como lo han señalado la doctrina y las luchas políticas, que son representantes del pueblo soberano y no repre-

sentantes soberanos del pueblo y que los ciudadanos participen en los procesos de toma de decisiones políticas, teniendo en mente los intereses generales y no sus intereses particulares o de sector.

Por último, se ha sostenido que el propósito de hacer de la democracia una realidad cotidiana, parte del supuesto de que las minorías deben acatar y respetar la voluntad mayoritaria y que la mayoría se abstendrá de realizar cualquier acto que impida a las minorías convertirse en mayorías. Es por ello que se ha señalado que la mayoría que atenta contra la minoría atenta contra ella misma y que la minoría que atenta contra la mayoría o contra otra minoría atenta contra su propia existencia.

Javier PATIÑO CAMARENA