

CARACTERÍSTICAS CONSTITUCIONALES PARA LA DETERMINACIÓN DE UN SISTEMA DEMOCRÁTICO

SUMARIO: 1. *Determinación integradora del concepto democrático en la Constitución Política de México.* 2. *Consideración de la democracia como forma de gobierno.* 3. *Fuente de la democracia.* 4. *Naturaleza de la democracia.* 5. *Supuestos de la democracia.* 6. *Características constitucionales.* A. *Características declarativas.* a) *Declaración de principios que hacen posible el sistema democrático.* b) *Declaración de adopción del sistema democrático y de que tal no es objeto de reforma.* B. *Características funcionales:* a) *Las que se refieren a las elecciones.* b) *Participación ciudadana en el control de las funciones de los órganos de gobierno.* 7. *Conclusiones.* 8. *Bibliografía.*

Introducción

En primer lugar, quiero dejar constancia del saludo afectuoso del señor ingeniero Luis Rivera Terrazas, rector de la Universidad Autónoma de Puebla; a todos ustedes, así como de la simpatía con que ve este tipo de eventos que distinguen a la clase universitaria.

El estudio de los grupos humanos, aflora la constante búsqueda del hombre por encontrar las mejores formas de convivencia que garanticen su pleno desarrollo, de esta suerte ensaya la idea de la democracia y pretende elevarla a un rango de garantía que asegure su práctica. De ahí, lo atinado del tema a tratar "características constitucionales para la determinación de un sistema democrático", que comprende la hipótesis de nuestro trabajo, consistente en que la idea de la democracia tendrá los alcances y límites establecidos en la norma fundamental, lo cual pretendemos realizar dividiendo nuestro trabajo en dos partes.

En la primera parte trataremos la idea integradora del concepto democracia, contemplada en el artículo 3o. fracción I inciso a) de la Constitución Política de México, y analizaremos la democracia como forma de gobierno, buscando su naturaleza, su fuente y los supuestos que la determinan.

La segunda parte se refiere a las características mínimas indispensables que creemos deben contenerse en las constituciones, proponiendo dos especies: declarativas y funcionales.

Trabajo que hemos desarrollado con el estímulo de la expresión de Daniel Moreno: "autocalificarse de poseer la verdad democrática es signo de intolerancia y de falta de comprensión y, desde luego, una postura política, no científica".

1. *Determinación integradora del concepto democrático en la Constitución Política de México*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla una dis-

posición con características integradoras de la democracia, que agota todos los campos de su desarrollo. Nos referimos al artículo 3o. constitucional.

Este artículo en el inciso a), primera fracción, se refiere a la democracia, no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Razonadamente se nos precisan tres situaciones en relación a la democracia:

1. Que se trata de una estructura jurídica.
2. Que se trata de un régimen político.
3. Que se trata de un sistema de vida.

El artículo 3o. fracción I inciso a) de la Constitución Política de México, contempla a la democracia en forma integral.

El precepto constitucional en forma taxonómica se refiere a la democracia, advirtiéndose que el régimen político democrático se vuelve formalmente valedero, al implantarse en una estructura jurídica que legitima el régimen político democrático; mismo que desea llegar a sus últimas consecuencias a través de la educación democrática "como un sistema de vida", y que resulta ser la expresión más acabada contenida en la *norma* que hace posible la vida común. Ya los doctores Ignacio Burgoa¹ y Francisco Berlín,² subrayan la importancia del orden jurídico, pues tiende a encausar y dirigir la vida en común y a regular el comportamiento colectivo.

2. Consideración de la democracia como forma de gobierno

A través de la historia, el hombre ha practicado distintas maneras de convivencia organizada, y en esa constante búsqueda, ha realizado ensayos que se comprenden en la idea de forma de gobierno y que al decir de Fischbach³ resulta ser más importante que la de forma de Estado.

Históricamente se ha considerado a la democracia como forma de gobierno.

En distintas épocas, pensadores como Polibio, Aristóteles, Santo Tomás, Rousseau, Kant y los contemporáneos: Burgoa, Porrúa Pérez, Salvador Valencia, Francisco Berlín entre otros, han considerado a la democracia como una forma de gobierno que procura la integración de los órganos del Estado y la convivencia organizada, de donde resulta que la idea de la democracia como forma de gobierno es muy antigua, pero a la vez muy reciente.

Antigua, por cuanto a que fue conocida y ejercitada desde el mundo clásico griego, pero con interpretaciones restringidas, a ella se refiere Herodoto, Platón, Aristóteles, etcétera.

¹ Burgoa, Ignacio, *El Estado*. Editorial Porrúa, S. A., p. 191.

² Berlín Valenzuela, Francisco, *Tesis Doctoral 1980*. UNAM, pp. 78-79.

³ Fischbach, Oskar Georg, *Teoría general del Estado*. México, D. F., Editorial Nacional, p. 166.

Reciente, por cuanto a que la idea ha evolucionado adecuando la participación del pueblo y asegurando su propósito, y es que la idea se desenvuelve dentro de un determinado medio cambiante, que propicia su evolución.

La idea de la democracia desde el pasado, ha sido usada por las sociedades para organizarse con la participación y consideración del hombre, estructurando órganos de dirección, favoreciendo en forma ordenada sus relaciones y funciones, por lo cual la democracia es una forma de gobierno.

Las cuestiones de integración y de relación que se propician en la democracia, nos llevan a la idea de que ésta es una forma de gobierno, eminentemente dinámica.

La democracia, de esta suerte, será analizada abarcando los aspectos: declarativos y funcionales, que se comprenden en la democracia como forma de gobierno; lo anterior se da en forma racionalmente ordenada, integrando un sistema, por lo cual se puede hablar de la "integración de un sistema democrático" que, cuando se plasma en la norma jurídica, se integra a una estructura jurídica de bases democráticas.

Es preciso dejar señalado que existen otras asociaciones a distintos niveles que pueden orientar su organización con una forma democrática de gobierno sin que sean precisamente órganos del Estado, como es el caso de las universidades, que pueden adoptar sistemas democráticos en sus gobiernos para la superación o mejoramiento económico social y cultural de su comunidad, ya que el Estado no abarca de modo exhaustivo la convivencia individual y social.

Luego, entonces, la forma de gobierno del Estado, podrá ser democrática, pero también lo podrá ser la forma de gobierno de otros tipos de organizaciones. En uno y otro caso se identifica un denominador común consistente en que: la democracia es una forma de gobierno ya del Estado ya de otro tipo de organizaciones.

3. Fuente de la democracia

La idea de fuente, da la idea de nacimiento, ¿dónde nace la democracia?, ¿dónde tiene su origen?

La fuente primaria de la democracia en la constitución.

A este respecto cabe recordar la clasificación que cita García Máynez acerca de las fuentes que nutren a la ciencia jurídica en: formales, reales e históricas,⁴ Dentro de las formales tenemos a la legislación, la costumbre y la jurisprudencia, y en este sentido, siendo la constitución un cuerpo normativo legislado, debe ubicarse dentro de las fuentes formales, a más que será la fuente formal primaria, pues ello contiene todo el diseño donde se organiza el derecho y de donde van a surgir las normas secundarias, estructurando un sistema jurídico.

La idea de la democracia es una cuestión que se desenvuelve entre el elemento humano que integra el Estado, pero sería ilógico considerar que la democracia quedara en manos de todo el elemento humano, ya que éste está integrado en

⁴ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*. México, D. F., Editorial Porrúa, S. A., pp. 51 y ss.

forma diferenciada por capaces e incapaces para una u otra actividad, de ahí la necesidad jurídica de que sea la constitución la que determine quiénes y cómo van a participar originariamente en la democracia, constituyéndose de esta forma, la fuente formal que legitima la idea y origina el sistema democrático.

Si bien es cierto el que la constitución determina que un grupo humano participa originariamente en el desarrollo de la democracia, no por ello será el único que reciba los beneficios del sistema democrático, ya que la democracia no se da exclusivamente para ese grupo sino en general para todo el elemento humano que forma el Estado, pues esto resulta ser la intención democrática que deberá garantizarse en la constitución como fuente.

4. *Naturaleza de la democracia*

La naturaleza de la democracia es eminentemente social, pues nace y se da para el grupo, sin el cual, no se concibe.

Las orientaciones que nos proporciona el estudio histórico, determina que la democracia, inicialmente, se consideró en el Estado para la sustentación política y mejoramiento de una determinada clase social, desestimando por razones obvias a grandes grupos humanos; pero la evolución del concepto supera la concepción anterior y se concibe dentro del grupo social, para servirlo y poder realizar la vida en común, ya que no se entendería la actividad humana si no fuera en y para el grupo social, de ahí que estimemos que la naturaleza de la democracia sea eminentemente social, ya que cualquiera que sea la concepción que se tenga del Estado, es indudable que, en primer término, la es consustancial la asociación de hombres o de grupos humanos,⁵ y la democracia sin ésta es imposible, pues no habría campo para su desarrollo. A más que la actividad democrática propicia la participación de todos los hombres en una u otra forma, no como unidades cuantificables, sino como unidades humanas, que tienden a su pleno desarrollo en el grupo, al hacer posible la vida en común del conjunto de hombres.

Asimismo, no se desvía la naturaleza social de la democracia por cuanto a que integran los órganos democráticos los individuos determinables en la constitución, en virtud de que la democracia no resulta ser exclusivamente un sistema para elegir representantes, sino algo más un sistema procurador de beneficios para el grupo social, pues la persona necesita de sus semejantes para satisfacer sus necesidades individuales, es decir, que en forma natural le hace falta la vida de relación.⁶

5. *Supuestos de la democracia*

La libertad contemplada en la constitución, propicia la participación del hombre para desarrollar la democracia.

⁵ Fischbach, Oskar Georg, *op. cit.*, p. 19.

⁶ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 193.

¿En qué se funda la democracia?, ¿de qué dependen la democracia? Las preguntas anteriores, nos obligan a investigar la existencia de cuestiones previas que van a motivar la democracia, al ser creada, escogida y desarrollada por el hombre.

La libertad. El hombre es medio y fin, usa toda su capacidad para determinar sus fines, hombre teleológico, y se aplica para, a partir de él mismo, conseguir lo propuesto, por eso es hombre; pero esto sólo sucede en un medio en que pueda desarrollarse, en que se haga posible y practicable lo propuesto con motivo de su potestad psicológica, de ahí que la libertad sea un proceso que se inicia con la determinación individual de fines y que continúa con el desarrollo de todas las la voluntad individual a través de actos, esta es la libertad; a más que un principio de convivencia, nos conduce a pensar en la necesidad de respetar la libertad de los demás, y esto conlleva la necesidad de un orden, de una normación que haga posible la convivencia humana, al evitar que los más fuertes se impongan, (subjetivismo y relativismo sofista) haciendo uso de su libertad natural. Y es facultades humanas para conseguirlos, manifestándose en la exteriorización de que los hombres están en relaciones unos con otros; lo social es un ingrediente esencial de la vida humana, hasta el punto de que ésta no sería posible ni siquiera concebible sin su componente social,⁷ y por lo mismo la exteriorización de la voluntad individual a través de actos, no puede comprender la ofensa a terceros, de ahí la razón de que se contemple la libertad en la norma y se produzca la libertad jurídica, la diseñada por la norma que es horma, como dice García Máynez, para que el individuo se pueda exteriorizar con legalidad. La libertad lleva consigo la capacidad del individuo de optar de acuerdo a los fines que se forja; siendo que la democracia es una opción del hombre, se inclina a ella en forma libre, haciendo uso de su libertad. De esta suerte, la democracia tiene como presupuesto la libertad, que significa en este sentido: la capacidad de acción de escogitación que exterioriza el individuo al inclinarse por la democracia, consentirla y desarrollarla, democracia que, de esta forma, no se le impone, sino que se adhiere en forma libre y voluntaria, pues un individuo es libre si aquello, que de acuerdo con el orden social debe hacer, coincide con lo que quiere hacer⁸ a través de sus actos, por lo cual la libertad es un requisito previo que se debe dar en el individuo para desarrollar un sistema democrático.

La igualdad. Los pueblos democráticos sienten por la igualdad "una pasión ardiente, insaciable, eterna, invencible; quieren la igualdad en la libertad, y si no pueden obtenerla, la quieren también en la esclavitud",⁹ de esta forma se intenta destacar la importancia para el hombre del concepto igualdad.

La escuela estoica, fundada por Zenón tres siglos antes de Cristo, es el ante-

⁷ Recaséns Siches, Luis, *Sociología*. México, Editorial Porrúa, S. A., 1976, p. 5.

⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*. México, Editorial Porrúa, S. A., p. 98.

⁹ Tocqueville, Alexis de, "La Democracia en América", documento contenido en el libro: *Los grandes textos políticos desde Maquiavelo a nuestros días*, de Jean Jacques Chevallier. España, Editorial Aguilar, 1972, p. 241.

cedente que encontramos para quebrar la creencia de la necesaria desigualdad de los hombres en el mundo antiguo, al señalar que, por la razón, todos los hombres son iguales.

El cristianismo iguala a los hombres por el amor: "no hay judío ni griego, no hay siervo ni libre, no hay varón ni hembra, porque todos nosotros sois uno en Cristo Jesús" (Epístola a los Gálatas, San Pablo III-28).

El mundo contemporáneo soluciona el problema de la igualdad en la ley, todos los hombres son iguales ante ella.

Pero ...¿qué es la igualdad? La idea de la igualdad no significa identidad, pues al fin y al cabo los seres humanos no son idénticos, si lo fueren no habría necesidad de tanta búsqueda y lo mejor, en la expresión de López Portillo, no estaríamos escribiendo esto. Pensamos que la idea de la igualdad se determina en la de generalidad de particularidades o características que se dan en el ente humano y que lo identifican con los demás miembros del grupo social, gobernantes o gobernados, y que hacen sentir al individuo con las mismas posibilidades de participación.

Lo importante es identificar en la norma fundamental tales generalidades, que hagan posible que el individuo participe en igual forma que los demás, integrando mayoría cuando han obsequiado esos requisitos. La negación de esta idea nos lleva a la formación de grupos de calidad con oportunidades diferentes, que pueden llegar a los órganos de gobierno soslayando al resto del elemento humano, que no es precisamente la idea de la democracia.

Ahí la necesidad de que la constitución determine y garantice la igualdad, a efecto de que el hombre con su participación desarrolle la democracia, y la haga cierta.

6. *Características constitucionales*

La constitución se distingue por sus características.

Se coincide en considerar a la constitución como documento supremo, pues abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado. La supremacía de la constitución es incuestionable, y entraña verdaderamente la supremacía de una idea fundadora y que es capaz de encuadrarla y de forjarla, es verdadero orden fundamental, con eficiencia fundamentadora, como explica Luis Sánchez Agesta.

Estimamos que la constitución de cualquier Estado, como norma suprema y con eficiencia fundamentadora, debe contemplar ciertas peculiaridades que sirvan de base para integrar un sistema democrático, peculiaridades que identifiquen el documento fundamental. En ese sentido tendrá "eficiencia fundamentadora" para poder ser desarrollado en la norma secundaria. Siempre con la idea de que la norma fundamental sea lo más claro y determinante posible para alejarnos de los criterios que sienten que la democracia constitucional se en-

cuentra en crisis, pues se enfrenta a dos problemas diferentes: el que los detentadores del poder no cumplirán con la constitución y el de la alarmante indiferencia de la masa destinataria del poder frente a la constitución.¹⁰

Sentimos la necesidad de dar los índices en la constitución para integrar un sistema democrático con la norma secundaria, para estar en capacidad de vivir la democracia, tanto por gobernantes como por gobernados, lo que se procura a través de las constituciones claras y vivas para usar la terminología de Loewenstein, y es que las constituciones son la fuente de la democracia que resulta ser una estructura jurídica, sistematizada en cuanto que se crea y organiza por el orden fundamental de derecho o constitución.¹¹

Por ello, la preocupación por establecer mínimamente las características que debe contemplar la constitución para integrar el sistema democrático, y si al inicio de este trabajo propusimos realizar un ensayo que abarcara los aspectos declarativos y funcionales de la democracia como forma de gobierno, seremos congruentes si proponemos como características constitucionales las declarativas y las funcionales. Las primeras, se refieren al conjunto de normas que hacen posible el sistema democrático y su adopción, y las segundas al conjunto de normas que se relacionan y rigen la operación electoral y la función de los órganos del gobierno establecido.

A. Características declarativas

Declarar el tema a tratar, es un principio lógico.

Dentro de éstas tenemos:

a) La declaración de principios que hacen posible el sistema democrático, y que son: la libertad y la igualdad jurídicas y a las que nos hemos referido en la primera parte de este trabajo bajo el rubro supuestos de la democracia.

b) Declaración de adopción del sistema democrático y de que tal no es objeto de reforma.

Si estimamos la investigación de Frank Tannenbaum que concluye en que el ideal, en latinoamérica, ha sido la estabilidad política y la democracia constitucional, y ésta ha sido la mira de filósofos, hombres de Estado, políticos y soldados, nos damos cuenta del anhelo popular de que las constituciones de los estados contemplan la voluntad del pueblo de adopción del sistema democrático como régimen político, lo cual nos hace pensar en la inclinación natural del buscar la protección suprema de la norma, para el cabal desarrollo del sistema democrático, lo que logra en principio declarando en las constituciones la adopción del sistema y de que tal no puede ser objeto de reformas constitucional. Contrario a esta idea de irreformabilidad constitucional, hay quienes piensan que es un extremo que predetermina al pueblo a desarrollarse en el sistema democrático y que por ello mismo no habría soberanía; en este sentido

¹⁰ Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*. México, Editorial Pax-México, 1973, p. 15.

¹¹ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 234.

se pronuncia el doctor Ignacio Burgoa al manifestar: "Si generalmente, como ha sucedido en la historia política, el pueblo o la nación se inclina por el sistema democrático, este querer no es el único en el ámbito de las posibilidades, toda vez que si así fuera no habría soberanía".¹² Sin embargo, pensamos que la idea se refiere a la garantía mínima, técnicamente mínima necesaria para el desarrollo total del sistema democrático, pues se trata de una forma de seguridad soberana, y puesto que siendo el pueblo soberano, reconózcalo o no la constitución, la implantación de su voluntad será siempre cierta, pues la forma de vida democrática no puede ser impuesta por ningún designio que no sea el del propio pueblo, que es el que en uso de su libertad la propone y va constituyendo, pues no puede limitarse a aceptarla simplemente.¹³

La idea de informabilidad constitucional ha sido recogida por constituciones como la noruega de 1914, la griega de 1927, la italiana de 1947, la venezolana de 1973, habiendo sido tratado el tema por Emilio Rabasa en 1912.¹⁴

Si la voluntad del pueblo es desarrollar el sistema democrático y por ello se implanta en la constitución, en el documento que va a estructurar todo el Estado, y que por lo mismo procura un sistema de conexiones y relaciones necesarias con las normas secundarias, debe garantizarse esa voluntad, lo que se logra prohibiendo la reforma del sistema democrático optado, ya que la facultad revisora se debe considerar limitada, pues el orden normativo constitucional surge de lo que, siguiendo al escrito político francés José Manuel Sieyes, se ha denominado poder constituyente, que es voluntad política. (Entendiendo esto desde un punto de vista sustancial significa una voluntad política, pues aquel orden no se origina ni se apoya en una norma previa, sino solamente en esa voluntad que, como dice Schmitt, es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, de manera que de las decisiones de esa voluntad valoran la validez de toda ulterior regulación, lo que sirve para sostener la idea de que la determinación de adopción del sistema democrático no debe ser objeto de reforma por el poder constituyente permanente, pues éste no puede rebasar las decisiones fundamentales tomadas por el constituyente originario, y a mayor abundamiento hay quienes piensan que el poder constituyente permanente no es en realidad un poder constituyente, sino constituido y limitado.

Y es que las constituciones que han adoptado el sistema democrático han estructurado todo el sistema de gobierno de esa forma, por lo cual la variación de esta forma política de gobierno, implica la variación de todas las estructuras gubernamentales contempladas en la constitución, implica la variación de la constitución, la necesidad de una nueva que exprese la voluntad del pueblo, mismo que deberá asegurarse, sea cual fuere, como se ha indicado.

¹² Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 235.

¹³ Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, p. 84.

¹⁴ Reyes, Jorge, *Elementos para el estudio del Estado*. México, p. 197.

B. *Las características funcionales*

a) Las que se refieren a las elecciones.

1. *El sufragio.* Desde sus orígenes la idea de la democracia ha pretendido la participación del mayor número de personas que integran el pueblo, como requisito necesario para legitimar a los representantes, a más que esta idea mayoritaria debe analizarse a la luz de las siguientes preguntas: ¿quiénes son las personas que van a participar directa e inmediatamente en la democracia? y ¿cómo van a participar?

La democracia la vive el hombre y la desarrolla con su conducta.

Pensamos que a la primera pregunta se da respuesta cuando apuntamos que corresponde a la ciudadanía esa participación, ya que si bien es cierto que el Estado está integrado por un elemento humano, sería ilógico pensar que todo ese elemento participa en forma inmediata y directa expresando su voluntad política, pues tal elemento se encuentra formado por personas indiferenciadas, por lo cual resulta necesario que sea la constitución, como norma suprema, la que determine, haciendo acopio de un estándar de generalidades, quienes van a participar en forma directa e inmediata; pero no está por demás insistir en que a mayor número de requisitos exigibles en las personas, será más reducido el cuerpo de participantes, que en concreto se denominan ciudadanos, razón por la cual propusimos que se estimaran los requisitos de edad y el de no impedimento legal.

Asimismo, podemos apuntar que es la ciudadanía la encargada del proceso selectivo de los candidatos a integrar los órganos de gobierno, canalizándose esta voluntad por el partido político y por la asociación política, en forma clara, iniciándose con este proceso selectivo la operación electoral que culminará en el momento del escrutinio, donde se atribuye el triunfo al candidato.

¿Cómo participa el cuerpo ciudadano en forma inmediata y directa en la democracia?

Establecido el cuerpo ciudadano que es una parte del elemento humano del Estado, hablemos ahora de la forma en que va a expresar la voluntad política el electorado, lo cual se realiza por el sufragio político que se ejercita a través del voto. Pensamos que lo importante para el sistema democrático es conseguir la participación absoluta del cuerpo ciudadano inicialmente por conducto del voto. De ahí el esfuerzo legislativo de constituciones, como la mexicana que eleva a la categoría de obligación el votar precisamente en su artículo 36 fracción III. Se ha escrito suficiente sobre las diversas formas de voto, así se habla de voto individual, susurrado, obligatorio, facultativo, etcétera, pensamos que lo importante para la democracia es hacer que el ciudadano exprese su voluntad cualquiera que fuese la forma de ello. En los países latinos se atiende preferentemente a la forma inmediata de expresión de la voluntad del ciudadano, y por ello se le ha considerado como voto directo. La bondad de esta forma ha sido suficientemente experimentada con resultados alentadores, sin que se deje de hacer notar, asimismo,

la captación de exaltaciones de pasiones políticas, que por cierto no han impedido la integración de la voluntad ciudadana. Contrario al sistema de votación directa, existe el sistema de votación indirecta ensayado en países como Estados Unidos de Norteamérica con resultados asimismo alentadores por ser una forma muy propia, por conveniente, para canalizar la voluntad ciudadana en grandes sociedades y porque evita en alguna forma, lo acalorado de la pasión política. Por lo cual pensamos que para propiciar el desarrollo democrático, las constituciones deben propiciar la afluencia de la voluntad ciudadana en la elección de los candidatos, recomendándose que se determine la obligatoriedad del voto y la forma de su emisión, para dar la pauta indispensable a desarrollarse en las normas secundarias, que integrarán de esta forma el sistema democrático.

2. *Partidos políticos.* Los partidos políticos cumplen una gran función política democrática al aportar al elemento humano, y canalizarlo a la urna electoral, resultando necesario que se fomente la participación de los partidos políticos, mismos que han proliferado tras la Segunda Guerra Mundial, según explica el doctor Valencia Carmona. Pensamos que esto logra garantizar en la constitución la participación del partido político en el desarrollo democrático, imponiéndole un mínimo de requisitos, mas no exigiéndole un máximo, ya que se bloquea la fuerza popular que encausa el partido; sirven los anteriores argumentos para que, asimismo, se dé toda la oportunidad a la asociación política en la participación democrática; pero sentimos indispensable que ambas formas de organización política proclamen su ideología y su programa, pues esto es lo que causa y motiva el interés de participación del pueblo, sin que la idea de permanencia del partido o asociación política sea indispensable, pues resulta ser un obstáculo en que se detienen las aspiraciones y las opciones populares, ya que lo importante es propiciar la participación ciudadana, lo que no se garantiza con el requisito de permanencia indispensable del partido o asociación política. Tanto el partido como la asociación política, son órganos típicos de selección de candidatos; pero en una verdadera democracia debe respetarse la participación en la contienda electoral de candidatos libres, con determinación de su ideología y programa de gobierno, pues representan una opción más para el pueblo, candidatos libres e independientes que tienen poca probabilidad de llegar a ser representantes por la dificultad de penetración, y de convencimiento, a grupos organizados que los bloquean, pero esto es otra cuestión.

Por ello se recomienda que las constituciones adopten el sistema de partidos y asociaciones políticas para orientar al electorado hacia el sufragio, tendencia que en Latinoamérica se produce en un buen número de constituciones, sea a través de un capítulo expreso o a través de una sección especial: Brasil, tit. II, cap. 30, art. 152; Guatemala, tit. I, cap. 5o. arts. 27 y 33; Honduras, tit. I, cap. 4o. arts. 37 y 39; Paraguay, cap. 5o., sec. 5, inciso b) arts. 117 y 121; Bolivia, tit. IV, cap. 2o. arts. 220 y 224.

Otros textos son menos extensos, se concretan a reconocer la libertad de formar partidos, introducen instituciones para hacerlos funcionar o establecer ciertas reglas electorales conectadas con ellos: Ecuador, arts. 74-75; El Salvador,

arts. 24-24, 33-34; Nicaragua, arts. 316, 320-324 328-329; México, art. 54; Venezuela, art. 114; Panamá, arts. 124-125; Cuba, art. 102.¹⁵

3. *Escrutinio*. Capturada ya la voluntad ciudadana, y dentro del proceso de escrutinio al realizar el cómputo de votos, se localizan con frecuencia dos datos importantes:

1. La existencia de una mayoría que se inclina por un candidato.
2. La existencia de grupos minoritarios que se inclinan por sus candidatos.

1. La existencia de una mayoría que se inclina por un candidato.

Si bien es cierto que la existencia de la mayoría de voluntades expresadas en la votación hace que un determinado candidato se erija en representante, también lo es que la suma de voluntades a otros candidatos pueda superar el número de votantes de quien obtuvo la mayoría, o que la participación minoritaria ciudadana reduzca la representatividad de quien obtuvo la mayoría. Visto lo anterior, los sistemas democráticos superan su técnica y desarrollan el sistema denominado de mayoría absoluta, que es un sistema de escrutinio, que consiste en la necesidad de que el candidato para poder erigirse en representante obtenga la mayoría de votantes, o sea la mitad más uno (pero de todos los votos emitidos en la elección), consiguiéndose esto hasta en una segunda votación y eliminando previamente a los candidatos que obtuvieron notable minoría. Pensamos que este sistema expresa la verdad de la voluntad ciudadana y, por lo mismo, es el que se recomienda recogerse en las constituciones para desarrollar plenamente el sistema democrático, sistema de mayoría absoluta que ha sido ensayado ya en países como Francia, por ejemplo, con resultados positivos.

2. La existencia de grupos minoritarios que se inclinan por sus candidatos.

El ejercicio de la libertad e igualdad jurídica, propician la expresión de la voluntad ciudadana encuadrada en grupos minoritarios, lo que se refleja en el momento del cómputo como fase del escrutinio. Tradicional y generalmente se desestimaban a tales fuerzas minoritarias; sin embargo, el reclamo de participación y el hecho concreto de la existencia de tales grupos, obligó a considerarlos, concibiéndose la técnica democrática denominada representación proporcional, que consiste en atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos proporcional a su fuerza numérica, como expresan Cotteret y Emeri, autores citados por Francisco Berlín, atribuyéndose tal sistema al ministro de finanzas de Dinamarca en 1955, y adoptado por varios países como Bélgica en 1899, Finlandia en 1906, Suecia en 1911, Holanda en 1917, Alemania en 1919, Italia, Francia y Noruega en 1921, Irlanda en 1932 y otros países citados también en la obra de Francisco Berlín Valenzuela. Este sistema de escrutinio adopta varias formas que deberán ser analizadas en el tema de Sistemas Electorales que motivan asimismo este congreso.

La idea de la democracia no implica la exclusiva participación de las mayorías en el gobierno y el dejar fuera de participación a grupos minoritarios, ni se concibe en la entrega de las directrices del gobierno a un partido o grupo

¹⁵ Valencia Carmona, Salvador, *Manual de derecho constitucional general y comparado*. Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Veracruzana, 1976, pp. 111 y 117.

político, pues se llegaría al absurdo de partidos transformados en estados o estados convertidos en partido, localizándose el gobierno en las oficinas de los partidos políticos. La idea de los estados de privilegio en que algún grupo se encuentran en el poder hace sentir, en principio, la ausencia de imaginación legislativa para encontrar y adoptar sistemas que procuren la participación de las minorías en el gobierno, y la incapacidad de desarrollar el sistema democrático.

La moderna idea democrática propicia la participación de todos en los órganos de gobierno, por cuanto se considera que la sociedad es plural, al estar integrada por diversos grupos mayoritarios y minoritarios, lo que obliga a estimar el sistema de representación proporcional señalado y que se recomienda ampliamente, habiendo sido adoptado por la Constitución de México en 1977 en sus diversos artículos 53, 53, 54, 115 y experimentado en las elecciones a diputados federales, realizadas en el año de 1979, con resultados recomendables.

b) Participación ciudadana en el control de las funciones de los órganos de gobierno.

Hemos dejado asentado que la democracia nace y se organiza en la constitución a través de un conjunto de normas que la procuran y forman un sistema. Dentro de estas normas se deben encontrar las que hagan posible la participación de los ciudadanos en el control de la función de los órganos de gobierno; ¿para qué controlar la función de los órganos de gobierno? ¿cómo y quiénes van a controlar dichas funciones?

La democracia no se agota, y requiere la participación permanente de los hombres.

La idea de la democracia no se desarrolla plenamente ni termina con la elección de los hombres que van a integrar los órganos de gobierno, sino va más allá, asegura el funcionamiento de los órganos, sin desligarlos del conjunto de personas que seleccionaron y eligieron a tales hombres.

No debemos olvidar que la naturaleza social de la democracia tiende a que los órganos de gobierno desarrollen su función, siempre procurando el beneficio del grupo donde se expresa plenamente el hombre, llámese municipio, provincia o de otra forma, y esta tendencia es la que hay que asegurar en la constitución, garantizando la participación de ese cuerpo de ciudadanos en forma permanente, y no únicamente en los procesos de selección y elección, justificándose esa participación permanente ciudadana, asimismo, en virtud de que: tal cuerpo actuó con conocimiento y conciencia en los procesos integradores de los órganos de gobierno y porque es quien se encuentra más directamente vinculado con la población, con el resto del elemento humano que integra el Estado, y por lo mismo conoce y se identifica con los fines comunes. Participación constante ciudadana que pensamos se logra a través de:

1. El referéndum.
2. La consulta popular.
3. La acusación popular y
4. La iniciativa popular.

1. *Referéndum*: Se utiliza este sistema para considerar la voluntad popular, a través del sufragio, sobre cuestiones de gran interés social que no deben quedar en manos exclusivas de las instituciones parlamentarias y que requieren la expresión directa de representantes y representados, pues pudiera darse el caso de ser una voluntad real del representado y otra la voluntad del representante, por lo cual se considera al referéndum como un medio de vigilancia y oposición que se realiza a través de la votación del pueblo sobre asuntos trascendentales para asegurar la voluntad que integró los órganos de gobierno. La Constitución mexicana ha recogido el principio en el artículo 73 fracción IV inciso 2o. en lo relativo a ordenamientos legales y reglamentos que la ley determine relacionados con el gobierno del Distrito Federal, siendo consecuente y recomendable ampliar el sistema a otras cuestiones de interés social, como lo hacen constituciones de otros Estados, como por ejemplo la francesa, la italiana, la española.

2. *La consulta popular*: Al implementarse el sistema de atención permanente a las ideas del cuerpo ciudadano, se habla de la consulta popular, ideas que sirven para orientar al cuerpo legislativo en sus decisiones, pues de esta forma se enriquece lo puesto a consulta, organizándose verdaderas ágoras democráticas, y es que de esta forma se identifica el legislador con sus representados al canalizarse las discusiones, inconformidades y disidencias, procurando la vida en común. Este sistema de hecho se da en los Estados que han alcanzado niveles de estabilidad política y en los ciudadanos que tienen verdadero interés de participar en forma civilizada, el Estado mexicano es uno de ellos, que ha puesto verdaderos puntos de interés público a la consulta popular.

3. *La acusación popular*: Este principio consiste en dar la oportunidad al pueblo de quejarse cuando el representante desatiende su encargo o se aleja de lo preceptuado por la ley, como dice la Constitución de la República Popular China en su artículo de 1979: "cuando se haya contravenido la ley o incumplido con sus deberes", trayendo como consecuencia la substitución del funcionario o representante, con independencia de las sanciones de otra naturaleza a que se haga merecedor, procedimiento que se desarrollará en la instancia del poder en que se ubique el funcionamiento desleal, y que deberá contemplarse en la Constitución.

4. *La iniciativa popular*: Dar la oportunidad al pueblo o ciudadanía de canalizar sus aspiraciones para que sean traducidas en normas por el órgano legislativo; es necesario para hacer efectiva la consideración constante de la voluntad popular sobre determinados problemas, la consideración y reorientación al órgano legislativo en sus decisiones, que pueden estar alejadas de la idea, sentir y conveniencia populares. La iniciativa popular no es obstáculo a la función legislativa, porque no se traduce en que el pueblo, en forma desusada, legisle, sino tan sólo es la oportunidad democrática que se le otorga para expresarse en cuestiones que le interesen, de esta suerte se garantiza una mayor profundidad en los temas de especialidad legislativa y que interesen más al pueblo pudiendo ejercitarse a través de asociaciones como los colegios de abogados, contadores, asociaciones feministas, universidades, etcétera. Este principio también ha sido reco-

gido en el artículo 73, fracción VI, inciso 2o. de la Constitución mexicana, pero sólo en lo relativo a ordenamientos legales y reglamentos de ley relacionados con el gobierno del Distrito Federal, siendo recomendable que se amplíe a otros campos de la actividad gubernamental, debidamente ordenada, existiendo antecedente en la Constitución italiana de 1947 al manifestar en su artículo 71 que el pueblo ejerce la iniciativa de ley mediante la propuesta, por parte al menos de cincuenta mil electores, de un proyecto redactado en artículos, ideas que pudieran ser superadas en las nuevas legislaciones.

7. Conclusiones

Primera. La democracia al estimarse como estructura jurídica, régimen político y sistema de vida, agota todos los campos posibles de su desarrollo y motiva la creación de una teoría integral de la democracia.

Segunda. La democracia tiene como fuente formal primaria a la constitución, que la regula y le da sus alcances, por lo que deben establecerse principios fundamentadores democráticos que procuren el total desarrollo del concepto.

Tercera. La democracia como forma de gobierno, es un ensayo de naturaleza social para hacer posible la vida en común, debiéndose contemplar en la norma fundamental para desarrollarse con plena validez formal.

Cuarta. La democracia se da en el Estado y en otras formas de organización, pues el Estado no agota todos los campos de la vida social.

Quinta. En la constitución se deben identificar principios declarativos y funcionales, para poder desarrollar la democracia en la norma secundaria y en la práctica, como forma de gobierno.

Sexta. La idea fundamentadora de la democracia plasmada en la constitución no debe ser objeto de reforma, a fin de garantizar su total desarrollo en el tiempo.

Séptima. La moderna idea de la democracia, implica la participación ciudadana en el proceso electoral, en la integración de los órganos de gobierno, en el control de la función de tales órganos, así como la participación del elemento humano que integra al Estado, al poder realizar la vida en común.

Octava. La constitución debe adoptar el sistema de partidos y organizaciones políticas, que sirven para integrar la voluntad ciudadana, que es lo que requiere el sistema democrático.

Novena. La democracia actual, acepta la participación de las minorías, en la proporción de su calidad minoritaria, en la integración de los órganos de gobierno, a través del sistema de representación proporcional.

Décima. La verdadera democracia, adopta asimismo el sistema de mayoría absoluta en la constitución, ya que es el que realmente integra la voluntad general.

8. Bibliografía

Arnaiz Amigo, Aurora, "Instituciones constitucionales mexicanas", México, Editorial Textos Universitarios, S. A., 1975.

- Berlín Valenzuela, Francisco, "El derecho electoral como instrumento normativo de la democracia", tesis doctoral, Facultad de Derecho, División de Estudios Superiores, UNAM, 1980.
- Burgoa, Ignacio, "El Estado", México, Editorial Porrúa, S. A., 1970.
- . "Las garantías individuales", México, Editorial Porrúa, S. A., 1977.
- Chevallier, Jean-Jacques, "Los grandes textos políticos desde Maquiavelo hasta nuestros días", España, Editorial Aguilar, 1972.
- Ezcurdia, Mario y Muñoz, Jaime, "Ensayos sobre la reforma política I", México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978.
- Ezcurdia Camacho, Mario. "Conferencia sobre la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de México", publicación del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional del Estado de Puebla, México, 1978.
- Fischbach Oskar, Georg. "Teoría general del Estado", Editorial Nacional, México, 1968.
- Heller, Hermann. "Teoría del Estado", Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
- Ianni, Octavio. "La formación del Estado populista en América Latina", Ediciones Era, S. A., México, 1975.
- López Portillo y Pacheco, José. "Génesis y teoría general del Estado moderno", Textos Universitarios, S. A., México, 1976.
- Moreno, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Pax-México, 1973.
- Muñoz, Vladimiro. "Antología Acrata Española", Editorial Grijalbo, España, 1974.
- Pokrovski V. S. y otros. "Historia de las ideas políticas", Editorial Grijalbo, S. A., México, 1966.
- Porrúa Pérez, Francisco. "Teoría del Estado", Editorial Porrúa, S. A., México, 1977.
- Recaséns Siches, Luis. "Sociología", Editorial Porrúa, S. A., México, 1976.
- Senior Alberto F. "Sociología", Editorial Francisco Méndez Oteo, México, 1974.
- Soto Pérez, Ricardo. "Nociones de Derecho Positivo Mexicano", Editorial Esfinge, S. A., México, 1977.
- Tannenbaum, Frank. "El futuro de la democracia en América Latina", Editorial Diana, México, 1978.
- Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S. A., México, 1973.
- Valencia Carmona, Salvador. "Manual de Derecho Constitucional General y Comparado", Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Veracruzana, Veracruz-México, 1976.