

La tesis de la doble pluralidad: jueces y democracia el caso de la transición chilena 1990-2002

Pablo Ruiz Tagle*

Si analizamos la relación entre jueces y democracia, tenemos que reconocer que ésta nos evoca la idea de dos formas de pluralidad. Aparentemente se trata de una sola, esto es, el conjunto que representa la palabra «jueces». Pero lo cierto es que la sola idea de democracia es también múltiple. Tomando en cuenta lo anterior es que el marco teórico de este trabajo asume la tesis de la doble pluralidad. Lo anterior supone pensar que no existe una relación unívoca y monofónica entre los jueces y las formas de la democracia. Se plantea en cambio que la relación entre los jueces y la democracia se expresa en un conjunto polifónico de múltiples alternativas y variables. En tal sentido, de la observación de esta multiplicidad se concluye que debemos establecer prioridades entre las formas de democracia que queremos en un contexto histórico determinado y sobre la contribución que los distintos tipos de jueces pueden efectuar respecto de ellas. El trabajo recurre a diversos ejemplos de la transición chilena para ilustrar la tesis más general de la doble pluralidad. Pluralidad que se produce en cuanto a los tipos de jueces y sus funciones características y pluralidad también en cuanto a los elementos que son propios de la democracia.

* Universidad de Chile.

Para esos efectos se distingue entonces entre seis tipos ideales de jueces: 1) jueces de policía local y de jurisdicción común civil, penal y especializada; 2) jueces del tribunal constitucional; 3) jueces que ejercen jurisdicción en materias electorales; 4) jueces de jurisdicción militar; 5) jueces con funciones de control de la administración; y finalmente, 6) jueces con efecto extraterritorial. La anterior caracterización deriva principalmente de Mirjan Damaska,¹ que a mi juicio ha desarrollado la forma más sofisticada de explicar la función judicial desde un punto de vista comparado.

Por su parte, en cuanto a la democracia en este trabajo distinguiremos siete aspectos que le son característicos: 1) la democracia como gobierno de la mayoría; 2) la democracia como un gobierno donde se respeta la representación y los derechos de las minorías; 3) la democracia entendida como una forma de limitación del poder del gobierno, en cuanto incluye la protección de lo que Ernesto Garzón Valdés² ha llamado «cotivado» de los derechos fundamentales; 4) la democracia como un proceso político donde las elecciones son limpias y se hacen de manera regular, competitiva; 5) la democracia como un sistema que asegura la alternancia pacífica en el ejercicio del poder, que se concibe con vínculos muy directos con el número anterior; 6) la democracia como un sistema que comprende la idea de un gobierno limitado que se caracteriza porque tiene sistemas o frentes y contrapesos que aseguran un control del poder, y finalmente; 7) la noción de democracia económica social. Cada una de estas formas o aspectos que le son propios sirven para juzgar desde un punto de vista normativo la existencia o carencia de democracia.

Si las cosas, debemos reflexionar sobre estas dos cuestiones: la primera se refiere a los distintos tipos de jueces. La segunda a las formas o elementos de la democracia. Y como estas cuestiones resultan muy amplias, centraré mi comentarios en el contexto de los jueces chilenos que, por cierto, son un conjunto heterogéneo y plural. Paralelamente, trataré las formas de democracia que hemos conocido parcialmente en nuestro país recién a partir de 1990 y que subsisten de manera precaria en nuestros días. Esta precariedad es quizá un rasgo de todas las democracias porque se fundan en la libertad humana. Sin embargo, es bueno advertir que el carácter precario de la democracia se ha acentuado por diversas circunstancias en Sudamérica en estos últimos dos años.

Los tipos de jueces que existen actualmente en Chile

Para comenzar nuestra explicación, digamos que en Chile existen los seis tipos de jueces que ya hemos identificado. En el primer grupo podemos considerar los jueces de policía local vinculados a una municipalidad, cuya función es resolver juicios vecinales, accidentes del tránsito y otras cuestiones de menor cuantía. También en este primer grupo debemos comprender los jueces de jurisdicción común civil y penal que funcionan en la lógica de la codificación francesa y española. Respecto de los jueces comunes, en un trabajo previo,³ he dicho que se caracterizan porque están organizados en una jerarquía de tipo burocrático y su actitud es más bien reactiva, porque no se espera de ellos que cambien la sociedad con sus resoluciones sino que sean capaces de mantener una forma de *status quo*. Están, además, orientados a resolver conflictos y no a implantar políticas. Tienen una concepción científica de su oficio y conciben su función de manera discreta, porque resuelven caso a caso, sin adoptar una visión comprensiva y, aunque generalmente su labor se concentra en la aplicación de la ley, se les ha otorgado una competencia reciente en materias constitucionales. Tampoco de manera habitual adjudican sus casos con un sistema de precedentes. Ahora bien, existen también en este primer grupo muchos jueces que ejercen sus tareas en tribunales especializados, tales como los que resuelven conflictos en materia de menores, laborales, o por ejemplo, los tribunales de Aduana o los tribunales que se han creado imitando la *Antitrust Commission* norteamericana para resolver conflictos, pero que también de modo característico aplican ciertas políticas. Así, los jueces de aduana aplican la política aduanera y los jueces antimonopolios la política de libre competencia. Todos los jueces del primer grupo, sean de policía local, comunes o especializados, a pesar de sus diferencias, se vinculan entre sí, porque están sometidos a la Corte Suprema que los preside, ejerciendo sobre ellos la superintendencia correctiva, jurisdiccional y económica en todo el país.⁴

Al primer grupo de jueces que dirige la Corte Suprema se agregan otros cinco grupos de jueces adicionales que conforman estructuras judiciales paralelas con autoridades que ejercen un poder que es paritario al de la Corte Suprema. Así, en el segundo grupo, podemos incluir el Tribunal Constitucional que hace las veces principalmente de legislador negativo y que revisa la constitucionalidad de las leyes en el proceso de su formación, sin perjuicio de conocer de las inhabilidades parlamentarias y otras cuestiones de su competencia.⁵ Al Tribunal Constitucional que se erige en una organización paralela a la que preside la Corte Suprema y cuyas decisiones priman sobre las de la Corte Suprema en las materias propias de la carta fundamental,⁶ se suma un tercer grupo de jueces encargados de manera específica de materias

electorales que se distribuyen de manera regional por todo el país y que son presididos por un órgano independiente denominado Tribunal Electoral Central.⁷ Los tribunales electorales tienen jurisdicción mixta, porque aprecian los hechos como jurado y resuelven conforme a derecho.⁸

Existe además un cuarto grupo que es el de los jueces militares, que debían, como diría Juan Linz, dedicarse a las labores propias de su sexo (militar), pero que en verdad por mucho tiempo han tenido una jurisdicción que se extralimita en cuanto a su competencia para juzgar civiles. Además, por expresa disposición constitucional,⁹ los tribunales militares en tiempos de guerra se someten sólo al control de la Corte Marcial y quedan excluidos del control de la Corte Suprema, tal como se supone debe ocurrir en tiempos de paz.

Una descripción de nuestros jueces debe también considerar una explicación del grupo de funcionarios que ejercen en la Contraloría la función administrativa de tribunal de cuentas de los órganos públicos y el control de legalidad y constitucionalidad de los actos y decretos que emanan de los órganos del poder ejecutivo.¹⁰ Los jueces funcionarios de la Contraloría constituyen el quinto del grupo de jueces chilenos.

El sexto grupo de jueces son aquellos situados fuera del territorio chileno y que forman tribunales tales como la Corte Interamericana y jueces de tribunales extranjeros tales como el juez Baltasar Garzón,¹¹ la jueza María Servini de Cubría y varios otros que han cumplido tareas semejantes. Estos jueces están situados fuera del territorio de Chile pero sus resoluciones han tenido una influencia muy importante en Chile, por eso puede decirse que operan actualmente en nuestro país. Su influencia ha sido tan imprevista y desestabilizadora que en el futuro espero que podamos encauzar su acción, al menos en lo que se refiere a las materias de crímenes contra la humanidad, genocidio y crímenes de guerra por la función que debe ejercer en estos casos el Tribunal Penal Internacional del Estatuto de Roma. Hasta ahora los jueces extranjeros han adquirido en Chile gran relevancia por las falencias de los jueces chilenos, particularmente desde finales de los años noventa con el caso Pinochet, el caso Prats y el caso resuelto por la Corte Interamericana sobre la protección de la libertad de expresión en la prohibición de exhibir el filme *La última tentación de Cristo*.¹² Particularmente, en el caso de los jueces extranjeros tales como Garzón y Servini, estos han producido un verdadero efecto mariposa en el derecho chileno.¹³ Es decir, tal como en la teoría del caos se supone que el aleteo de una mariposa en Tokio puede producir un huracán en San Francisco, ante las insuficiencias judiciales locales las resoluciones de estos jueces extranjeros han servido para modificar el sistema jurídico chileno de manera un tanto catastrófica, aunque en definitiva produciendo un efecto favorable a la democracia.

Como puede verse los seis grupos de jueces que intervienen en o hacia Chile constituyen un abundante y complejo grupo de órganos judiciales¹⁴

que cumplen funciones muy diversas y que tienen formas de control y de autoridad que en muchos casos son paralelas y autónomas y que incluso exceden el territorio nacional. Ahora digamos algunas cuestiones sobre nuestras formas características de democracia.

Las formas de la democracia que hemos tenido en Chile

En primer término, la democracia chilena se concibe como un proceso político en transición. Una democracia que no es todavía plena y que se sitúa entre la autocracia y la democracia en el sentido que pensó esta dicotomía Hans Kelsen y luego fue desarrollada por Loewenstein.¹⁵ En este primer sentido, definimos la democracia como el gobierno de la mayoría. Una vez que definimos la democracia en el sentido de gobierno del pueblo o de la mayoría, debemos reconocer que existen una serie de instituciones en nuestra Constitución que no reconocen este principio. El Senado chileno incluye miembros designados y vitalicios que representan una incrustación autoritaria inaceptable en nuestra Constitución.¹⁶ Existe también un sistema electoral binominal mayoritario, que beneficia de tal manera a la segunda fuerza electoral que no podemos reconocer ni siquiera entre los parlamentarios que son elegidos una legitimidad plenamente democrática.¹⁷ De este modo nuestro compromiso con el principio de la mayoría en los cuerpos legislativos es de tal manera limitado que no podemos llamar democrática a la república chilena, en este primer sentido.

En segundo término, si definimos la democracia como un gobierno donde se respeta la representación y los derechos de las minorías, tampoco podemos decir que Chile cumple en sus cuerpos legislativos con representatividad en este aspecto. Inicialmente, se pretendió excluir por definición todos los partidos marxistas del ejercicio de los derechos políticos de ciudadanía que incluyen el sufragio y la posibilidad de optar a cargos de elección popular con una disposición constitucional que fue derogada en 1989. Se trataba del deleznable artículo 8 que dispuso:

Todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República.

Las organizaciones y los movimientos o partidos políticos que por sus fines o por la actividad de sus adherentes tiendan a esos objetivos, son inconstitucionales.

Corresponderá al Tribunal Constitucional conocer de las infracciones a lo dispuesto en los incisos anteriores. Sin perjuicio de las demás sanciones esta-

blecidas en la Constitución o en la ley, las personas que incurran o hayan incurrido en las contravenciones señaladas precedentemente no podrán optar a funciones o cargos públicos, sean o no de elección popular, por el término de diez años contado desde la fecha de la resolución del Tribunal. Tampoco podrán ser rectores o directores de establecimientos de educación ni ejercer en ellos funciones de enseñanza, ni explotar un medio de comunicación social o ser directores o administradores del mismo, ni desempeñar en él funciones relacionadas con la emisión o difusión de opiniones o informaciones; ni podrán ser dirigentes de organizaciones políticas o relacionadas con la educación o de carácter vecinal, profesional, empresarial, sindical, estudiantil o gremial en general, durante dicho plazo.

Si las personas referidas anteriormente estuvieren a la fecha de la declaración del Tribunal, en posesión de un empleo o cargo público, sea o no de elección popular, lo perderán, además, de pleno derecho.

Las personas sancionadas en virtud de este precepto, no podrán ser objeto de rehabilitación durante el plazo señalado en el inciso cuarto.

La duración de las inhabilidades contempladas en este artículo se elevará al doble en caso de reincidencia.¹⁸

Sin embargo, a pesar que esta disposición fue derogada junto con otras 54 disposiciones que fueron modificadas en la reforma constitucional de 1989, la verdad es que el sistema electoral es de tal manera favorable a las dos primeras mayorías políticas que de la exclusión constitucional se pasó a una situación en la cual, por medio del sistema electoral, se ha impedido hasta la fecha la representación política (al menos en el Parlamento) de las minorías que conforman los partidos marxistas. Esto explica por qué en Chile se habla de una izquierda extraparlamentaria. El sistema, hasta ahora, ha impedido que los candidatos del partido comunista y fuerzas afines que han tenido una representación de alrededor de un 5 a un 8 por ciento, hayan podido ocupar cargo parlamentario alguno. El partido comunista sólo ha podido ser elegido en alcaldías en pequeñas localidades de provincia y ganar elecciones en federaciones de estudiantes y sindicatos. La Constitución también prohíbe que los representantes de los gremios, sean estos dirigentes de sindicatos y/o dirigentes de federaciones estudiantiles, ocupen simultáneamente cargos parlamentarios.¹⁹ Tampoco entonces el sistema electoral permite la adecuada representación de las minorías porque favorece de manera desproporcionada a la segunda mayoría, que hasta ahora han sido los partidos de derecha. En definitiva en Chile se limita de manera excesiva el acceso a la representación legislativa de los partidos o fuerzas minoritarias.

Adicionalmente, en tercer término, podemos pensar que la democracia es una forma de limitación del poder del gobierno, en cuanto incluye la protección de lo que Ernesto Garzón Valdés ha llamado «coto vedado».²⁰ Esta forma de concebir la democracia establece una relación entre el libe-

ralismo y la forma democrática de gobierno. El liberalismo, así entendido, es una serie de teorías y prácticas políticas que postulan una cierta incomodidad frente a las potestades del gobierno y abogan por una saludable mezquindad frente al poder en pos de obtener una mayor autonomía personal.²¹ El poder del gobierno se legitima en esta concepción salvo en cuanto sirve para asegurar la libertad y la igualdad. Avanzando en esta misma concepción, Rodolfo Vázquez ha llegado a afirmar que los derechos fundamentales también deben ser el límite del pluralismo y del multiculturalismo en la democracia.²² Se extiende así la esfera de los derechos fundamentales no sólo al ideal de un Estado de derecho, sino también como medida básica de toda la esfera social. Ahora bien, si aplicamos estas nociones tampoco podemos considerar como estable la democracia chilena. No se ha logrado hasta ahora una jurisprudencia que asegure el derecho de propiedad, un sistema de libertad e igualdad para todos. Es cierto que se notan progresos esporádicos en esta materia pero no se logra construir todavía una concepción balanceada que pueda asegurar dicho coto vedado en el tiempo. Por ejemplo, en 1997 se cambió en el artículo 1 la expresión «los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos», por «las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos». Se trata con esta reforma de reconocer la discriminación contra las personas de sexo femenino. Sin embargo, todavía en Chile hay ciertos derechos que no tienen protección jurídica efectiva. Entre ellas destacan los derechos de los homosexuales y las minorías étnicas. Respecto de las minoría étnicas se ha pensado ampliar las formas jurisprudenciales de protección o, incluso, modificar la Constitución para incluir una forma de reconocimiento expreso a su estatus. Sin embargo, hasta ahora, esta iniciativa no ha prosperado. Así las cosas, la democracia chilena como un sistema que protege los derechos como coto vedado tiene mucho que progresar.

En cuarto término, si entendemos la democracia chilena como un proceso político donde las elecciones son limpias y se hacen de manera regular y competitiva, esta clase de democracia sólo existe parcialmente en nuestro país. Es cierto que se reconocen en el texto de la carta fundamental las bases de los procesos electorales democráticos. Así, el derecho a sufragio se define como personal, libre e igualitario.²³ Pero el derecho de sufragio se transforma en obligatorio una vez inscrito en los registros electorales, lo que constituye una carga excesiva para muchos ciudadanos que muchas veces no quieren ejercerlo. Además, este sufragio chileno ni siquiera puede llamarse verdaderamente igualitario, como predica la Constitución, porque no incluye a los chilenos que se encuentran fuera de Chile y porque la distribución del mapa electoral favorece ciertas circunscripciones en su representación de manera excesiva. El sistema electoral, además, admite un sistema de pactos que favorece de modo desproporcionado a los

partidos políticos *versus* las candidaturas independientes. No digo que este último sea por definición equivocado, pero los partidos políticos han abusado de estos privilegios, como sucedió por ejemplo con el partido demócrata cristiano en la última elección parlamentaria. Este partido había omitido un requisito formal (escritura pública) que le significaba no poder inscribir toda su lista de candidatos y solucionó este problema, *ex post facto*, con una ley especial que acordó con todos los demás partidos para cambiar la fecha de la elección en su exclusivo beneficio. Una vergüenza de convalidación a la que se prestaron todos los partidos políticos chilenos. La vergüenza consiste en que en casi todas las elecciones anteriores se dejaron candidatos independientes fuera de la elección, por no cumplir con los mismos requisitos que omitió en su inscripción la democracia cristiana. Se suma a esta deformación que favorece a los partidos en nuestro sistema electoral, el que por una cuestión histórica las personas de sexo femenino votan en mesas separadas de los hombres y que esto genera desigualdades injustificadas entre los ciudadanos. Además la influencia no regulada del dinero en la política, y el alto costo de las campañas produce el que sólo pueden asumir los costos de la política quienes tienen más dinero o los que se endeudan con estos.²⁴ Por eso, la democracia chilena como sistema electoral bien ordenado tampoco existe de manera completa.

Quinto, si entendemos la democracia como alternancia pacífica en el ejercicio del poder, es de justicia reconocer que en el proceso que se inaugura en Chile en 1990 tampoco se ha dado. En más de diez años ha gobernado la misma coalición de centro izquierda que representa la Concertación. Sólo se ha producido una alternancia dentro de la coalición gobernante en el caso del Presidente, que pasó de manos de un demócrata cristiano a un socialista. No estoy diciendo, que se comprenda bien, que la alternancia sea algo por definición positivo porque en verdad depende con quién se alterna. Por ejemplo, a mi juicio los candidatos de la Alianza por Chile (derecha) no merecen gobernar Chile por sus vinculaciones fácticas con la dictadura recién pasada. La desgracia es que, sin alternancia, se fosiliza la coalición de centro izquierda que gobierna y adquiere algunos de los defectos que, entiendo, alcanzaron al PRI. El PRI al ejercer el poder de manera continua exhibió cierto desgaste. Ya se ve que la democracia chilena es imperfecta también en este quinto sentido porque tampoco es un sistema en que se haya producido la alternancia pacífica del poder.

La sexta noción de democracia incluye la idea de un gobierno limitado que se caracteriza por los sistemas de control del poder. Esta idea, a que se refiere Karl Loewenstein²⁵ y es la misma que critica con gran lucidez en sus trabajos, por sus vinculaciones con el iusnaturalismo, Rolando Tamayo.²⁶ Pero, sin perjuicio del controvertido significado que ha identificado

Tamayo para esta idea de democracia constitucional, en el sentido de Loewenstein, él identifica el control vertical del poder también para referirse a la descentralización, deslocalización o desconcentración del poder incluyendo por cierto las experiencias de federalismo.²⁷ Sobre este punto la democracia chilena ha avanzado parcialmente. Por ejemplo, la Constitución ha creado una serie de fondos de fomento y solidaridad entre regiones para asegurar una mayor descentralización, pero estos todavía se asignan desde el centro sin existir autonomía a nivel político. De hecho, en un país con tales niveles de diferencias de ingreso y pobreza como es Chile, me parece que un gobierno centralizado con todos sus defectos puede servir para compensar estas desigualdades y potenciar el desarrollo. Pero lo que importa juzgar aquí en este punto, eso sí, no es la contribución a la solidaridad, sino la estructura de distribución regional del poder y en esa materia, la verdad, no se ha avanzado casi nada. La Constitución habla de propender a un desarrollo armónico y equitativo entre las regiones, pero no se ha traducido esta disposición en un proyecto exitoso de mejorar la distribución espacial del poder.²⁸ Es cierto que se han tomado decisiones simbólicas como deslocalizar el Congreso en Valparaíso, pero eso fue en verdad una decisión «pinochetista» sin efecto regionalista verdadero. Es que Pinochet erró el cálculo porque creyó que sería elegido y tendría un Congreso adverso cuando llegase a ser presidente. Por eso se propuso cercenar las facultades parlamentarias y enviar la sede legislativa a otra ciudad distinta de la capital, para que no tuviese suficiente poder. En Chile no hemos tenido un verdadero avance en la distribución regional del poder. Tampoco hemos avanzado de manera sustancial en la distribución horizontal del poder que Loewenstein asimila a la heterotutela, que es propia de la separación de funciones del poder. Sobre el control horizontal me referiré en forma breve mas adelante.

La séptima y última noción de democracia con la cual vamos a juzgar el proceso político que se ha vivido en Chile, es la noción de democracia económica social. Esta noción incluye la idea de reconocer protección a los derechos que requieren las personas menos aventajadas de la sociedad, en sentido rawlsiano. Fundamentalmente se centra en el reconocimiento efectivo que existe de los derechos de salud, educación, enseñanza, derecho del y al trabajo y otras formas de protección social y económicas. Los trabajos de José Ramón Cossío resultan muy relevantes para entender algunas de las implicancias que supone aceptar esta noción de democracia económica social en los países latinoamericanos.²⁹ La descripción de Cossío en el contexto del proceso constitucional mexicano del juego de las coaliciones redistributivas y la devaluación consiguiente de los derechos que se incluyen de manera irreflexiva en el texto constitucional como resultado de las luchas políticas, es también aplicable a Chile. Así, la existencia de

derechos devaluados a los que no se les da verdadera y ompleta exigibilidad jurídica, constituye también un fenómeno que podemos observar en Chile. Sin perjuicio de lo anterior, el sistema económico chileno, con todas sus contradicciones y su origen neoliberal, ha tenido ajustes que lo han hecho más equitativo. En 1990 entre un 40 o un 50 por ciento de la población vivía bajo la línea de pobreza. Uno de los éxitos más indubitados de los gobiernos de la Concertación ha sido disminuir el grupo de personas que viven bajo la línea de la pobreza hasta llegar a una cifra cercana al 20 de la población, pero este porcentaje constituye todavía un grupo muy numeroso de personas. Por eso, es difícil considerar la democracia chilena como un éxito en materias económico-sociales.

Veamos ahora después de habernos aventurado en esta descripción de los seis tipos de jueces que existen en Chile y las funciones que cumplen, y luego de adelantar esta estimación de los siete elementos que nos permiten entender las formas características de la democracia, cuáles han sido algunas de las actitudes que los jueces chilenos han tenido respecto de la democracia en nuestro país en el período que va desde 1990 a 2002

La contribución de los jueces chilenos a la democracia

En el primer grupo de jueces, los que trabajan en policía local han contribuido parcialmente a la distribución vertical del poder al hacer valer sus potestades de manera muy discreta en las municipalidades donde ejercen su oficio. Los jueces de policía local se han negado a ejercer su competencia de manera más amplia, para constituirse como verdaderos juzgados vecinales. De hecho ellos como cuerpo rechazaron la ampliación de su competencia y prefirieron quedarse con sus mismas competencias municipales limitadas. Esta actitud ha significado, en muchos casos, dificultar el acceso a la justicia a nivel local y mantener competencias locales restringidas que han derivado en un alto grado de centralización jurisdiccional.

Por su parte, los jueces comunes que conocen de materias civiles y penales en virtud de disposiciones de nuestra carta fundamental han adquirido durante el período que va desde 1990 a 2002 formas de competencia constitucional por medio de diversas acciones constitucionales entre las que destaca el recurso de protección. Si bien es cierto, son justificadas las críticas que ha hecho Juan Carlos Marín³⁰ al recurso de protección en cuanto a su ampliación irreflexiva, la idea de dar conocimiento de materias constitucionales a los jueces comunes no parece de suyo equivocada. El conocimiento de que los jueces comunes pueden tener sobre cuestiones de

constitucionalidad que se producen en los casos que conocen en la esfera judicial, es una clara muestra de la supremacía y vinculación más directa de la Constitución. Inicialmente los jueces comunes chilenos ejercieron esta nueva forma de jurisdicción de manera muy amplia, pero han evolucionado hasta restringir de manera excesiva la admisibilidad de estas cuestiones. Por eso, junto a explicar la evolución que han tenido respecto de las acciones constitucionales, el aporte a la democracia de los jueces comunes se ha mantenido en los parámetros clásicos de asegurar la propiedad, los contratos, el derecho de familia y las materias penales.

Los jueces de los tribunales especializados tampoco han contribuido de manera original al fortalecimiento de la democracia. En materia laboral, de aduanas, de tributación y de libre competencia se han producido importantes procesos de mayor actividad judicial, pero estas no se perciben necesariamente como vinculadas al aseguramiento de las formas de democracia que hemos comentado. Una excepción la constituye, a mi juicio, en materia laboral, la jurisprudencia de los dictámenes que ha emanado de un órgano administrativo-judicial denominado Dirección del Trabajo, y también la jurisprudencia de los jueces de menores que han comenzado a conocer de casos de violencia intrafamiliar conjuntamente con otros tribunales, contribuyendo efectivamente a una vida más civilizada en Chile en la esfera doméstica.

La explicación que podemos dar acerca del porqué los jueces de policía local, los jueces comunes y los jueces de tribunales especializados chilenos se han mantenido como indiferentes al proceso democrático se debe al poder que ha ejercido la Corte Suprema sobre ellos. Se supone que los jueces de este primer grupo, sean de policía local, de jurisdicción común civil o penal o especializada, cumplen funciones eminentemente técnicas y que su conexión con la esfera de la política debe darse a través de la mediación de la Corte Suprema. Y como la Corte Suprema no siempre ha adoptado una actitud funcional al perfeccionamiento de la democracia en Chile, los jueces del primer grupo han sentido un compromiso más bien débil hacia nuestra forma de gobierno.

De hecho, si analizamos los discursos de inauguración del año judicial durante el período comprendido entre los años 1990 a 2002 podemos extraer las siguientes conclusiones: inicialmente, los presidentes de la Corte Suprema celebraron de manera retórica la recuperación de la democracia y abogaron por su independencia sin hacerse cargo de su responsabilidad en las violaciones de los derechos humanos ocurridas durante la dictadura. A partir de 1992, con el juicio político y destitución de un Ministro de la Corte Suprema, la Corte se siente atacada como cuerpo y habla de la «noche triste» del Poder Judicial. Sin embargo, pasado el momento de la queja, la Corte Suprema se activa en una profunda reorganización que in-

cluye modificar su sistema de nombramientos y retiros. También proponen crear la Academia Judicial para mejorar su formación, trabajan para adaptar las leyes de procedimiento y se comprometen gradualmente con la implementación de una reforma procesal penal garantista. El segundo momento de crisis en la Corte Suprema lo constituye el caso Pinochet y los demás asuntos sobre los que recae el efecto extraterritorial del tipo mariposa que lleva a los ministros del tribunal supremo a reaccionar de manera negativa, porque aflora en ellos un sentimiento judicial nacionalista. Sin embargo, el enojo del primer momento es transformado en una nueva fuerza de reforma que incluye la creación de una comisión de ética, que destituye ministros y jueces en ejercicio por estar supuestamente involucrados en situaciones comprometedoras. La molestia inicial deriva a su vez en la adopción de un compromiso serio con la reforma judicial, que excede con mucho la primera propuesta referida sólo al área procesal penal y que se personifica en el nuevo estilo que impone al poder judicial el Presidente de la Corte Suprema don Mario Garrido Montt.

Por eso, es cierto que han existido momentos de control muy intensos respecto al poder judicial, como se dio en el caso de la acusación constitucional y en el juicio político contra el juez Cereceda de la Corte Suprema que, como he argumentado en sendos trabajos, fue destituido, a mi juicio, por ser la imagen de un patrón judicial de conducta desviada que la mayoría del Congreso chileno consideró incompatible con la democracia,³¹ y por representar también, una forma de asegurar la igualdad ciudadana.³² Con dicho procedimiento de acusación constitucional se obligó a los jueces a someterse de manera directa al control constitucional y a la heterotutela. A pesar que este fue un momento exitoso de control democrático en Chile, debemos reconocer que estos han sido bastante escasos.

Ahora bien, con respecto al Tribunal Constitucional chileno que forma el segundo grupo de jueces, se puede decir que este órgano ha contribuido de manera esporádica y circunstancial a la democracia chilena. Esta contribución se produjo particularmente en el período preconstitucional de los años posteriores a 1988 y hasta 1992.³³ En esos años el Tribunal Constitucional adoptó una jurisprudencia orientada por un consecuencialismo democrático que pudiese facilitar la adopción del nuevo sistema. Así, contra el texto expreso de la carta fundamental, el Tribunal Constitucional desactivó las restricciones ideológicas del artículo 8, produciendo en algunos de sus fallos la derogación técnica del mismo.³⁴ Obligó a tener procesos electorales con registros previos de votantes, facilitó los requisitos de las candidaturas eximiendo de residencia y otras limitaciones a los que aspiraban al Congreso, impuso la franja electoral obligatoria como carga que las empresas de televisión debían aceptar en los procesos electorales, lo que significó mayor igualdad. Más tarde, desgraciadamente su jurispru-

dencia se fue rosilizando, adoptando una interpretación originalista de la Constitución y asignando un lugar desproporcionado al derecho de propiedad entre los derechos fundamentales.³⁵ También el Tribunal Constitucional se ha negado a la posibilidad de perfeccionar nuestra forma de democracia electoral, fallando en contra de la introducción de elecciones primarias como formas de votación popular. Por último el caso más reciente de abril de este año, donde declaró inconstitucional el Estatuto de Roma sobre el Tribunal Penal Internacional, en virtud de un concepto extremo de soberanía nacional, muestra como el Tribunal Constitucional ha hecho suya una jurisprudencia que da la espalda a las nuevas formas de protección de los derechos fundamentales y que empobrece su contribución democrática. Lo anterior sin perjuicio que hay miembros del Tribunal Constitucional que han desarrollado líneas prodemocráticas de jurisprudencia que desgraciadamente todavía no se asientan.³⁶

En el tercer grupo que conforman los jueces del Tribunal Electoral, se ha cumplido con su función especialmente durante las votaciones populares y escrutinios. La garantía de su imparcialidad es fundamental para la democracia chilena, sobre todo, si pensamos que en las últimas elecciones de Presidente de la República, las diferencias entre los candidatos han sido de menos de medio punto porcentual. Sin embargo, el tribunal no ha sabido asumir una posición más activa en cuanto a ser un órgano comprometido con el perfeccionamiento de los procesos electorales.

Por su parte, los jueces de los Tribunales Militares desgraciadamente han seguido siendo más bien un obstáculo a la democracia. Una parte importante de sus procesos, una vez concluidos, fueron amnistiados durante el primer gobierno de la Concertación. Sin embargo, en la jurisdicción militar todavía se mantienen antecedentes sobre violaciones a los derechos humanos que no se dan a conocer y que significan perpetuar la impunidad. Incluso más, algunos jueces y fiscales militares han servido a través de sus especiosos procedimientos, para hacer más difícil las investigaciones dirigidas a determinar las responsabilidades por las violaciones a los derechos humanos.

Por último, los funcionarios de la Contraloría generalmente han contribuido a la democracia ejerciendo un control de todos los actos de los órganos que conforman el poder ejecutivo en cuanto a sus cuentas, ejerciendo un control de legalidad y constitucionalidad de los mismos. Se trata de uno de los grupos de funcionarios que más ha contribuido a la democracia, porque fiscalizan a toda la administración pública y porque en la mayoría de los casos han sido una forma de asegurar un patrón de sobriedad funcional.

Conclusiones derivadas de la tesis de la doble pluralidad

Nuestra primera conclusión sobre el tema de los jueces y la democracia es que existen diversos tipos de jueces y también formas o elementos característicos de la democracia. Por lo menos en el caso de Chile han de identificarse seis grupos de jueces y siete formas de concebir la democracia que son relevantes a estos efectos. La segunda conclusión que podemos extraer de este trabajo es que en Chile estamos muy lejos de haber terminado nuestro proceso de transición a la democracia y arribar a un sistema pleno. En toda Sudamérica este difícil tránsito a la democracia es una realidad difícil de ignorar. La tercera conclusión que surge de lo que se ha dicho en estas líneas, es que los distintos tipos de jueces han contribuido a la democracia de manera desigual en el tiempo. Parece que en el caso Chile el mayor compromiso de los jueces con la democracia se produce a partir de la acusación constitucional y posterior destitución del Ministro Cereceda de la Corte Suprema alrededor de 1992. Este proceso obligó a los jueces comunes a comprometerse con un intenso proyecto de modernización de la justicia. Por su parte, los jueces de los tribunales especializados y los tribunales militares no han mostrado un esfuerzo de colaboración al proceso democrático. Los jueces del Tribunal Constitucional sólo han contribuido de manera significativa al proceso democrático en el período anterior a 1992 para luego asentar una jurisprudencia que se identifica con una forma originalista de concebir la carta fundamental. Los jueces de los tribunales electorales se han limitado a resolver caso a caso los conflictos que han surgido en el proceso electoral. Su contribución es importante pero podría ser más profunda. Finalmente, la Contraloría ha desarrollado un control económico de las cuentas sobre el uso de los recursos fiscales y un control de legalidad y constitucionalidad sobre los actos y decretos de la administración que ha probado ser razonablemente eficaz como contribución a la democracia.³⁷

De lo anterior se desprende que lo que hace falta, a mi juicio, es pensar la contribución de los jueces chilenos a la democracia como un verdadero sistema donde se ejercitan roles y funciones diferenciadas. Por ejemplo, ya en trabajos anteriores he propuesto junto con darle más legitimidad en su formación del Tribunal Constitucional, concentrar en ese órgano todo el conocimiento de última instancia de cuestiones constitucionales. Los jueces comunes deben seguir conociendo de manera primaria las cuestiones constitucionales, pero la última resolución sobre las mismas debe quedar entregada al Tribunal Constitucional. Esto también significa que la Contraloría debe seguir conociendo de la constitucionalidad de los decretos y actos de la administración, pero en última instancia también debe ser el Tribunal Cons-

titucional donde se concentre el conocimiento de las materias constitucionales que la Contraloría conoce de manera primaria. Adicionalmente, los jueces especializados deben ser ampliados para que conozcan de algunas materias relacionados con la protección y el ejercicio de los derechos económicos y sociales. En esta propuesta tengo en mente el buen desempeño de la Dirección del Trabajo en materia laboral y los jueces de menores en cuanto al derecho de familia. Así las cuestiones justiciables económico sociales de un país que todavía tiene un 20 por ciento de la población bajo la línea de pobreza, se pueden resolver en forma más expedita y de acuerdo a criterios de coherencia y equidad. La justicia electoral debe ampliar su competencia a todas las cuestiones que dicen relación con las votaciones populares y escrutinios, y deben extraer del Tribunal Constitucional todo el conocimiento de casos relativos a estos asuntos. Así, como primera prioridad, debe revocarse la sentencia que negó el carácter de votación popular a las elecciones primarias dentro de los partidos, para de esta forma asegurar la democracia interna de los diversos grupos políticos, aumentando la representatividad política de estos.³⁸ Reforzar el derecho de sufragio no es un ejercicio banal porque, como ha sostenido Hans Kelsen, los derechos políticos en que consiste la libertad en una democracia se reducen en síntesis al derecho de sufragio.³⁹ Finalmente, los tribunales militares deben ser limitados en su competencia para que conozcan sólo delitos militares, cometidos contra militares, en recintos militares y por cuestiones militares. Los jueces militares deben ser independientes de las líneas ordinarias de mando, y deben estar totalmente sometidos al control de la Corte Suprema, incluso en situaciones de guerra.

Estas propuestas encaminadas a organizar los jueces chilenos, de manera que estos puedan contribuir de forma más especializada a la democracia, no constituye un proyecto imposible. Quizás es necesario plantearse su cometido de manera gradual. Quizás también, debemos tener una estrategia de activar ciertos grupos de jueces primero y luego seguir con los demás. Por ejemplo, en el caso de Chile, me parece urgente reorganizar y cambiar las funciones del Tribunal Constitucional, para darle más legitimidad democrática. Asimismo debemos integrar en la contribución a la democracia a los jueces de los tribunales internacionales y los jueces extranjeros que generan el efecto mariposa en Chile. Respecto al efecto mariposa, sugiero disminuirlo con la adopción por parte de Chile del Tribunal Penal Internacional. También podemos desarrollar una estrategia de reforzar ciertas formas de democracia que han sido más postergadas respecto a otras. Por ejemplo, la democracia económica social me parece más urgente en el Chile de hoy que la promoción de una democracia entendida como una distribución espacial del poder que supone avanzar hacia un Estado regionalizado. En todo este proyecto no debemos perder de vista que los jueces forman el tipo de órgano más complejo del sistema político

actual por haber adquirido competencia constitucional y por haberse especializado de una manera que supera cualquier otro órgano constitucional. La democracia es un proyecto en el que no pueden restarse los jueces como sucedió en el pasado.

En definitiva me parece que en nuestros pueblos todavía están vigentes las bellas palabras de José María Morelos y Pavón cuando expresó: «Que como una buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo y moderen la opulencia y la indigencia». ⁴⁰ Y, cuando el gran Morelos pensaba que la Ley era superior a todo hombre, no pensaba excluir de su aplicación a los jueces. Pensaba que la justicia no está segura sólo con buenos jueces, concebidos estos como un cuerpo virtuoso o como un grupo corporativo autorreferente o como una serie de individuos que se esfuerzan por ser buenas personas. Pensaba también que necesitamos asegurar la racionalidad en la esfera pública. Estas son las ideas fundamentales de la ilustración en que me he inspirado en este trabajo. Es decir, me he basado en la idea de someter a los distintos tipos de jueces al derecho, como parte de un esfuerzo racional que tiene como propósito construir las diversas formas de la democracia representativa.

Notas

1. Mirjan R. Damaska (2000): *Las caras de la justicia y el poder del Estado. Análisis comparado del proceso legal*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile. También me he inspirado en Mauro Capelletti (1996): *El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado*, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México.

2. E. Garzón Valdés (2000): «El consenso democrático: Fundamento y límites del papel de las minorías», *Revista Isonomía* No.12, págs. 7-34, ITAM, México D.F. En este trabajo se discuten aspectos de la democracia a que me refiero en estos trabajos. También me he inspirado en S. Correa (2000) «La democracia que tuvimos. La democracia que no fue», *Revista de Sociología* n.º 14, Santiago, Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

3. Ver para un desarrollo de la clasificación de Damaska aplicada al caso chileno Pablo Ruiz-Tagle V. (2002), *Derecho, justicia y libertad*, Distribuciones Fontamara, págs. 91-122. Ver también del mismo autor «Control constitucional concentrado y difuso. El uso de una dicotomía ruinosa», en *Revista de Derecho Público*, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Volumen 61, (1998-1999), págs. 81-95.

4. El artículo 73 inciso 1º de la Constitución prescribe: «La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenidos de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos».

5. El artículo 82 de la Constitución chilena prescribe cuales son las atribuciones del Tribunal Constitucional.

6. Artículo 83 de la Constitución chilena dispone que «Contra las resoluciones del Tribunal Constitucional no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que puede el mismo Tribunal, conforme a la ley, rectificar los errores de hecho en que hubiere incurrido.

«Las disposiciones que el Tribunal declare inconstitucionales no podrán convertirse en ley en el proyecto o decreto con fuerza de ley de que se trate. En los casos de los números 5º y 12º del artículo 82, el decreto supremo impugnado quedará sin efecto de pleno derecho, con el sólo mérito de la sentencia del Tribunal que acoja el reclamo.

»Resuelto por el Tribunal que un precepto legal determinado es constitucional, la Corte Suprema no podrá declararlo inaplicable por el mismo vicio que fue materia de la sentencia».

7. Ver capítulo VIII de la Constitución chilena, sobre Justicia Electoral.

8. El artículo 85 inciso 4º dice: «Estos tribunales procederán como jurado en la apreciación de los hechos y sentenciarán con arreglo a derecho».

9. El artículo 79 inciso 1º prescribe: «La Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación. Se exceptúan de esta norma el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones, los tribunales electorales regionales y los tribunales militares de tiempo de guerra».

10. Ver capítulo IX de la Constitución.

11. Quien a pesar de su extravagancia, criticada por Manuel Atienza, debo decirle gracias por favor concedido en su intervención en el difícil caso Pinochet.

12. Ver fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de fecha 5 de febrero de 2001 y ver también Memoria de Prueba de M. Inzunza y A. Muñoz (2001): *El Estado chileno ante la corte interamericana de derechos humanos caso «la última tentación de cristo»*, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago.

13. Cfr. Pablo Ruiz-Tagle (2002): *El efecto mariposa y los derechos humanos en el siglo XXI*, ponencia presentada en el I Congreso Iberoamericano de Ética y Filosofía Política, Sección de Filosofía del Derecho y del Estado, Universidad de Alcalá de Henares, España (en prensa).

14. Los jueces extranjeros, tales como Baltazar Garzón (España) y la jueza María Servini (Argentina), no son órganos judiciales chilenos, pero no puede ponerse en duda su intervención en nuestro país a favor de la democracia, entendida esta como una contribución al desarrollo de un sistema de controles y por su contribución a asegurar un «coto vedado» de derechos fundamentales.

15. K. Loewenstein (1982): *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, págs. 146-231.

16. El artículo 45 inciso 3 prescribe: «El Senado estará integrado también por: Los ex Presidentes de la República que hayan desempeñado el cargo durante seis años en forma continua, salvo que hubiese tenido lugar lo previsto en el inciso tercero del número 1º del artículo 49 de esta Constitución. Estos senadores lo serán por derecho propio y con carácter vitalicio, sin perjuicio de que les sean aplicables las incompatibilidades, incapacidades y causales de cesación en el cargo contempladas en los artículos 55, 56 y 57 de esta Constitución».

Dos ex Ministros de la Corte Suprema, elegidos por esta en votaciones sucesivas, que hayan desempeñado el cargo a lo menos por dos años continuos;

Un ex Contralor General de la República, que haya desempeñado el cargo a lo menos por dos años continuos, elegido también por la Corte Suprema;

Un ex Comandante en Jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea, y un ex General Director de Carabineros que hayan desempeñado el cargo a lo menos por dos años, elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional;

Un ex rector de universidad estatal o reconocida por el Estado, que haya desempeñado el cargo por un período no inferior a dos años continuos, designado por el Presidente de la República, y

Un ex Ministro de Estado, que haya ejercido el cargo por más de dos años continuos, en períodos presidenciales anteriores a aquel en el cual se realiza el nombramiento, designado también por el Presidente de la República.

Los senadores a que se refieren las letras b), c), d), e) y f) de este artículo durarán en sus cargos ocho años. Si sólo existieren tres o menos personas que reúnan las calidades y requisitos exigidos por las letras b) a f) de este artículo, la designación correspondiente podrá recaer en ciudadanos que hayan desempeñado otras funciones relevantes en los organismos, instituciones o servicios mencionados en cada una de las citadas letras.

La designación de estos senadores se efectuará cada ocho años dentro de los quince días siguientes a la elección de senadores que corresponda.

No podrán ser designados senadores quienes hubieren sido destituidos por el Senado conforme al artículo 49 de esta Constitución».

17. El origen histórico de esto se puede encontrar en el Discurso de 1977 del General Pinochet en Chacarillas, «lo que constituyó un acierto, de parte de Pinochet, fue que se azuvo al único plan de salida que realmente había: el *camino propio*, el de Chacarillas, la llamada «democracia protegida». Lo notable y a la vez perverso de dicho plan es que en su interior estaba consagrado constitucionalmente el «empate político». Jocelyn-Holt, Alfredo (1999): *El Chile perplejo. Del avanzar sin transar al transar sin parar*, Editorial Planeta/Ariel, pág. 271.

18. Cfr. Pablo Ruiz-Tagle V. (2002): *Derecho, justicia y libertad*, Distribuciones Fontamara, págs. 189-211.

19. Artículo 19 número 15 de la Constitución. Puede debatirse si se aplica a federaciones estudiantiles.

20. Ver Garzón, *ibíd.*, supra nota 2.

21. Ver el excelente trabajo de Martín Farell (1992): *La filosofía del liberalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, n.º 29, Madrid, págs. 19-29.

22. R. Vázquez (2001): *Liberalismo, Estado de derecho y minorías*, Editorial Paidós, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Filosofía y Letras, Biblioteca Iberoamericana de Ensayo, México, D.F., págs. 105-131.

23. Ver artículo 15 de la Constitución chilena.

24. Salvador Valdés: *Reforma del Estado, volumen I, financiamiento político*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile (2000).

25. Ver *ibíd.*: supra nota 15.

26. R. Tamayo, 2002, 2ª ed.: *Introducción al estudio de la Constitución*, Distribución Fontamara S.A., México, D. F., pág. 96.

27. A. Tocqueville (1981). *Democracy in America*, Nueva York, The Modern Library, Distributed by the Mc Graw Hill, USA, Capítulo V.

28. Ver artículo 104 de la Constitución chilena.

29. Ver el excelente libro recientemente publicado de J. R. Cossío (2002): *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México D.F., Distribuciones Fontamara S.A., págs. 114ss. y 191ss.

30. A. Jana y J. Marín (1996): *Recurso de protección y contratos*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

31. Pablo Ruiz-Tagle (1998): «Incorruptibles y corruptos», en: *Fracturas en la gobernabilidad democrática*, Centro de Análisis de las Políticas Públicas, U. De Chile, Editores R. Urzúa y F. Agüero.

32. Pablo Ruiz-Tagle (2000): «Apuntes sobre igualdad constitucional en Chile», en: *Revista jurídica de la Universidad de Palermo*, año 2000, págs. 19-48.

33. Hay dudas sobre cuándo comienza a regir el período constitucional en Chile, los más conservadores dicen que en 1980. Yo me inclino por el año 1989 que es la fecha posterior al plebiscito de ese año que reformó la Constitución y le dio legitimidad democrática por primera vez.

34. Pablo Ruiz-Tagle (1989): «Debate público restringido en Chile» (1980-1988), originalmente en: *Revista Chilena de Derecho*, vol. 16, n.º 1, enero-mayo de 1989, págs. 111-129. También se encuentra en el libro del mismo autor (2002): *Derecho, justicia y libertad*, Distribuciones Fontamara, págs. 189-211.

35. En la jurisprudencia chilena hay muchas contradicciones por la adopción jurisprudencial de una estricta jerarquía de los derechos fundamentales que en su expresión más grotesca se reduce a una verdadera «numerología» donde se supone que los derechos que están consagrados en los primeros numerales tienen prioridad sobre los que tienen números altos. Increíble pero cierto.

36. En particular me refiero a los ministros Colombo, Figueroa y Libedinsky.

37. Hay algunos casos de corrupción como en el pago de las indemnizaciones excesivas en la Empresa de Correos de Chile, donde la Contraloría tenía información pero no actuó como es debido.

38. Es posible también que pueda producirse un verdadero desgaste por la frecuencia de los procesos electorarios como algunos han planteado: «Elecciones demasiado frecuentes elevan los costos de la política, alejan de la vista de lo general y favorecen que cíclicamente las malas ideas (que, sin embargo, renueven los sentimientos de los electores) se impongan sobre las buenas ideas, que requieren un discernimiento más informado y un horizonte temporal más extenso. La política en vísperas de elecciones se transforma en gesto puramente expresivo. Con esta frecuencia de elecciones, quien ejerce la presidencia se ve enfrentado a plebiscitos periódicos y debe salir en auxilio de quienes lo apoyan, a riesgo de quedarse aislado». E. Barros (2001): «Cooperación: ¿puede la política impulsar el desarrollo?», en: *Puntos de Referencia* 250, noviembre 2001, CEP, pág. 2.

39. H. Kelsen (1992): *Esencia y valor de la democracia*, México D.F., Colofon, pág. 47.

40. Esta frase del padre de la patria Morelos está inscrita en el monumento que marca la línea divisoria del Distrito Federal Mexicano y el Estado que lleva su nombre.