

## NOTAS SOBRE EL SISTEMA REPRESENTATIVO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Ma. del Carmen AINAGA VARGAS

**SUMARIO:** *Prefacio; I. Democracia, Generalidades; II. El sistema representativo; III. El sistema representativo en la Constitución Política Mexicana de 1917; IV. La representación en la Cámara de Diputados; V. La representación en la Cámara de Senadores; VI. Algunas reflexiones sobre el tema; VIII. Proposiciones.*

### PREFACIO

El objeto del presente trabajo es el de someter a su consideración algunas reflexiones sobre el sistema representativo en la ley fundamental de nuestro país.

En los años recientes se ha venido hablando de la necesidad de modernización, entendiéndola como la tarea de actualización en todos los órdenes, para estar más acordes con los avances de nuestro tiempo. “Moderno significa dinámico, concerniente al pueblo, democrático e igualitario, científico, económicamente avanzado, soberano e influyente”.<sup>1</sup> Si se logra que el pueblo de México se componer en su derecho, opine sobre sus reformas e intervenga en ellas, y por lo mismo se manifieste sobre el tipo de sociedad que anhela, se avanzaría sustancialmente en lo educativo, en lo social, en lo político y económico.

La presente ponencia parte de la necesidad y la posibilidad de preservar, por un lado, la estabilidad del Estado mexicano, y al mismo tiempo proponer la necesidad de que el derecho y la realidad social marchen de la mano, propiciando con ello una mayor conciencia cívica. Herman Heller, reduce nuestro sentir en su vigorosa

<sup>1</sup> Eisenstand, S. N., *Modernización, Movimiento de protesta y cambio social*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1968, p. 34 (trad. Carlos Gallo).

expresión: "Toda organización humana perdura en cuanto constantemente renace".<sup>2</sup>

### I. DEMOCRACIA, GENERALIDADES

El concepto de democracia plantea uno de los problemas más complejos dentro de la teoría general del Estado, la ciencia política y el derecho constitucional, su sentido ha variado y evolucionado desde la idea aristotélica,<sup>3</sup> hasta la época actual.

Podemos decir que la democracia moderna es resultante del liberalismo político, en cuanto constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad de los individuos y la coacción social; varios autores aseguran que no puede darse un sólo tipo de democracia, y que las formas puras no pueden presentarse en la realidad o son muy raras. La democracia puede organizarse diversamente, obedeciendo a las tradiciones, necesidades y factores socioeconómicos, culturales, políticos y geográficos inherentes a cada pueblo o nación.<sup>4</sup>

Sin embargo todas las democracias disponen de los mismos elementos básicos: "representación popular basada en elecciones libres, separación de poderes, jerarquía de normas jurídicas basadas en el principio de legalidad y teniendo como finalidad impedir que el poder político sea demasiado fuerte para salvaguardar las libertades de los ciudadanos".<sup>5</sup>

### II. EL SISTEMA REPRESENTATIVO

Las democracias antiguas eran democracias directas, que tienden a la participación de todos los ciudadanos en las decisiones gubernamentales; en las sociedades pequeñas, como en algunas épocas las polis griegas, los ciudadanos se podían reunir en el ágora para discutir y sancionar las leyes. Este sistema directo de gobierno emplea

<sup>2</sup> Heller, Herman, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1974, p. 258 (trad. Luis Tubio).

<sup>3</sup> Burgoa O., Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983. "Para el Estagirita, la democracia es el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del grupo total de ciudadanos y tiene como finalidad el bienestar colectivo", p. 583.

<sup>4</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, México, Ed. Nacional, 1968, p. 91.

<sup>5</sup> Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ed. Ariel, 1970, p. 113 (trad. Isidro Molas, Jorge Solé L.).

necesariamente un número pequeño de habitantes;<sup>6</sup> y no es concebible en países modernos con un alto índice de población. Junto a las anteriores consideraciones, hay que tener presente que todos los ciudadanos deben participar en una forma u otra en las cuestiones públicas, en la vida misma del Estado, ya que el ser el pueblo la fuente de todo poder, es quien debe encauzar y determinar el gobierno.

Ante esto encontramos por una parte que existe una imposibilidad física para que se reúnan los ciudadanos a discutir sus leyes, pero por otra parte, todo ciudadano debe intervenir en la cosa pública. Estas dos ideas y realidades antagónicas han tratado de ser conciliadas a través del sistema representativo. La representación es una ficción de naturaleza jurídica y política; la voluntad del pueblo la expresan unos cuantos cientos de personas denominadas legisladores.

Tratando de examinar el sistema representativo, se señalan por la doctrina tres requisitos fundamentales para que el gobierno representativo pueda subsistir:

“Que el pueblo la acepte, que esté capacitado para actuar con la finalidad de conservarlo y que esté dispuesto para cumplir las obligaciones y realizar las funciones que este sistema le imponga.”<sup>7</sup>

Se afirma respecto al sistema representativo que no se trata tanto de formular la voluntad real del pueblo, de una actitud no plena ni directamente configurada como dictado de voluntad. La representación va a pasar, de ser expresión de voluntad a ser imagen de la opinión.<sup>8</sup>

Frente a la sustitución casi total de la voluntad que implica el sistema representativo indirecto que es al que nos hemos referido, existe el sistema representativo semidirecto, que implica que la voluntad de los ciudadanos tenga una mayor participación en el proceso de creación de las normas; proyectos de ley se ponen a consideración del pueblo, para que por medio de una votación declare si se convierte en norma jurídica o no. El sistema representativo semidirecto es una forma intermedia entre el sistema de tipo directo y el indirec-

<sup>6</sup> Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 124. “Prácticamente la democracia directa sólo funciona en tres cantones suizos poco poblados, Glaris, Appenzell y Unterwall”.

<sup>7</sup> Mill, John Stuart, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Herrer Sucesores, 1966, pp. 57 y 81.

<sup>8</sup> Ollero, Carlos, “El sistema representativo”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 19, sept.-oct., 1961, p. 6.

to, en el que se conjuga el pensamiento y la esencia de los sistemas; consiste en una especie de colaboración de los ciudadanos y de sus representantes.<sup>9</sup> Al respecto existen dos formas de procedimientos, en el primero los gobernados pueden intervenir por medio de una iniciativa de ley (iniciativa popular), se presenta un proyecto por vía de petición, firmado por cierto número de ciudadanos, si los gobernantes se niegan a dar continuación al proyecto, tiene lugar un voto popular, si hay mayoría los gobernantes están obligados a aplicarlo. La otra forma es la del referéndum, en este caso los gobernantes presentan un texto sobre el que son llamados a pronunciarse todos los ciudadanos por sufragio universal, si lo aceptan, el texto se convierte en ley, si no, éste no entra en vigor.<sup>10</sup>

### III. EL SISTEMA REPRESENTATIVO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA MEXICANA DE 1917

Nuestro país tiene establecido en su Constitución vigente el sistema indirecto de representación que ha regido desde su promulgación, poseyendo las características siguientes: los representantes lo son independientes respecto de sus electores y no están obligados a rendir cuentas a los que los eligieron; la elección de representantes se basa en el voto individual, ganando la elección los que hayan acumulado el mayor número de votos en determinado distrito o circunscripción; por otra parte los electores no pueden hacerlos renunciar.

### IV. LA REPRESENTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El artículo 51 constitucional declara: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente”. En el artículo 52 se establece la composición de la Cámara de Diputados. En 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, por el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados electos por el principio de representación pro-

<sup>9</sup> Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 125.

<sup>10</sup> *Ibidem.*

porcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.<sup>11</sup>

La idea de que los diputados son representantes de la nación es antigua. La Constitución francesa de 1791 señaló que los representantes nombrados por los departamentos no lo son sólo de ellos, sino de la totalidad de la nación.<sup>12</sup> Esta idea fue tomada por la Constitución de Cádiz de 1812, y ha sido repetida en todas las constituciones vigentes en México. Esta noción estriba en que los asuntos a debatirse implican intereses generales y que por tanto nunca se puede anteponer un interés regional y parcial al de toda la comunidad; así que no representa sólo al distrito que los eligió sino a toda la nación. La mira del representante no es particular sino general; se afirma que el representante que tuviera por finalidad el interés regional, se quedaría solo a la hora de la votación. La doctrina no se ha manifestado unánime a este principio, dando varios argumentos: que en la realidad este principio ha sido ineficaz: o que más que una abstracción o una ficción es un contrasentido.<sup>13</sup>

Pensamos que el postulado de nuestro artículo 51 constitucional, en parte es certero y que también la doctrina tiene parte de razón. Hay asuntos que afectan a toda la comunidad cuyos alcances son generales, el único propósito es el beneficio del país como tal. En esta clase de cuestiones el representante lo es de toda la nación, el único motivo de su actuación es el interés del Estado mexicano. Sin embargo hay otras ocasiones en que el asunto a dilucidar no afecta el interés nacional; entonces, el diputado generalmente luchará por los intereses del distrito o de la circunscripción electoral que lo eligió o de la entidad federativa en que ese distrito se encuentre.

En esta forma, podemos afirmar que una tesis ecléctica es la que más se aproxima a la realidad.

## V. LA REPRESENTACIÓN EN LA CÁMARA DE SENADORES

El artículo 56 de la Constitución federal en su primer párrafo expresa: "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros

<sup>11</sup> "Artículos 51 y 52", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1990.

<sup>12</sup> "Constitución de Cádiz de 1812", *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1972.

<sup>13</sup> Al respecto, Schmitt, Carl, *Teoría de la constitución*, México, Ed. Nacional, 1961, p. 239; Carre de Malberg, *cit.* por Lanz Duret, M., *Derecho constitucional mexicano*, México, Ed. Continental, 1972, p. 49.

por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años". En la historia del constitucionalismo mexicano la Cámara de Senadores ha sufrido varios cambios; desde la Constitución de 1824 en que eran elegidos por la mayoría absoluta de las legislaturas; hasta su desaparición en la Constitución de 1857; es a partir de la reforma a dicha Constitución en el año de 1874, cuando se restablece, volviendo al sistema bicameral, con la idea de evitar un legislativo demasiado poderoso, ya que la realidad había demostrado que se empezaba a inclinar nuestro sistema de gobierno por el de tipo congresional en lugar del presidencial, que era el consagrado en la ley fundamental mexicana de mediados del siglo pasado.

La actual Constitución de 1917, inspirada al respecto en su antecesora, no declara si los senadores son representantes de las entidades federativas o de la nación, pero opinamos que los senadores así como los diputados tienen la misma naturaleza como representantes del pueblo mexicano, opinión que creemos se confirma si se examina que los requisitos para ser senador son los mismos que para los diputados, con excepción de la edad. Por otra parte, lo que asentamos respecto a los diputados es también aplicable a los senadores; cuando el interés a discusión es de índole general son representantes de la nación, cuando se discuta un interés particular, los senadores defenderán los intereses de la entidad federativa que los eligió.

## VII. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL TEMA

En la primera parte de estas notas nos hemos referido, aunque superficialmente, al sistema representativo semidirecto; al respecto deseamos hacer algunas reflexiones y proposiciones con la intención de que el tema sea estudiado de manera más profunda, con el objeto de que en el futuro, de ser posible, se adopten algunas ideas y procedimientos del sistema semidirecto de gobierno. No queremos dejar de comentar que en el anterior sexenio, el artículo 73 de la Constitución, en su fracción VI, en lo relativo a las facultades del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, fue reformado, estableciéndose algunas novedades dignas de tomarse en cuenta. En primer lugar en la base tercera de la mencionada fracción se crea como órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, una asamblea integrada por 40 representan-

tes electos por el principio de votación mayoritaria relativa, y 26 representantes por el principio de representación proporcional, electos cada tres años, con sus respectivos suplentes, y debiendo reunir los mismos requisitos que el artículo 55 constitucional exige para los diputados federales. Entre sus facultades destacan la de iniciar ante el Congreso, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal. Estas facultades corresponden también a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señala la ley correspondiente; y además en el párrafo segundo de la base cuarta se establece el derecho de iniciativa popular respecto a las materias que son competencia de la asamblea, siempre y cuando dicha iniciativa le sea presentada por un mínimo de 10,000 ciudadanos debidamente identificados, en los términos señalados por el reglamento para el gobierno interior de la asamblea. Vemos en esta fracción VI del artículo 73 de la ley fundamental un germen de sistema semidirecto de gobierno.

Por otra parte, la doctrina mexicana ha manifestado inquietud sobre el problema de reformar la Constitución para incluir algunas de las instituciones representativas semidirectas; preocupa sobre todo si el poder constituyente puede modificar los principios esenciales de la Constitución, es decir su sustancia,<sup>14</sup> las decisiones fundamentales del orden jurídico mexicano: los derechos humanos, la soberanía, la división de poderes, el sistema representativo, el federal, la supremacía del Estado sobre la Iglesia y el juicio de amparo.<sup>15</sup> Al respecto la historia del constitucionalismo mexicano nos revela una serie de datos; dentro de sus articulados han procreado un poder de revisión constitucional ilimitado.

La Constitución de Cádiz de 1812, representó un valioso precedente para nuestros documentos constitucionales posteriores; previó la reforma de la Constitución en cualquiera de sus partes bajo procedimiento complicado y con la única limitación de:

“Hasta pasados ocho días después de hallarse puestas en práctica la Constitución en todas sus partes, no podrá proponerse alteración, adición ni reforma en ninguno de sus artículos.”<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Burgoa, Ignacio, “La reformabilidad de la Constitución mexicana de 1917”, *Messis*, México, año 1, núm. 1, 1970, p. 10.

<sup>15</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1969, pp. 155 y 161.

<sup>16</sup> “Constitución de Cádiz de 1812”, artículo 375, *op. cit.*, *supra*, nota 12.

Lo que quería decir que los artículos en que se establecían las tres funciones del gobierno; procedimiento legislativo, ejecución de las leyes y aplicación de las leyes a las causas civiles y criminales, podrían ser objeto de reforma constitucional.

En la Constitución federal de los Estados Unidos mexicanos del 4 de octubre de 1824, se explica mejor la preocupación del constituyente al respecto.

“Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la Nación Mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la Federación y de los Estados.”<sup>17</sup>

Sin perjuicio de que sólo se permitiría la reforma de la Constitución a partir de 1830; vigente hasta el año de 1836, esta Constitución nunca fue reformada.

Las siete Leyes orgánicas constitucionales de 1836 siguieron los lineamientos de la Constitución anterior, no obstante la desaparición del federalismo; se estableció:

“En seis años contados desde la publicación de esta Constitución no se podrá hacer alteración en ninguno de sus artículos, transcurridos los seis años, podrá reformarse cualquier artículo de la Constitución.”<sup>18</sup>

En la Bases orgánicas de 1843, tampoco se puso límites para reformar la Constitución, ni de tiempo ni de materia, además el proceso para reformarla se simplificó al mismo, que se seguía para elaborar la ley.

En las Actas de reformas de 1847 que junto al Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824, integraron la ley fundamental, se introdujo en cuanto a la competencia del poder reformador la de hacer posible la reforma de los artículos constitucionales que preveían la libertad religiosa y la libertad de imprenta, que la Constitución del 24 declaraba irreformables. Mantuvo sin embargo la inmodificabilidad de los mismos principios que esta última prescribió, entre los que figuraba el de la división de poderes.

“En ningún caso se podrán alterar los principios que establezcan la independencia de la Nación, su forma de gobierno republicano

<sup>17</sup> “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824”, artículo 171, *op. cit., supra*, nota 12.

<sup>18</sup> “Las 7 Leyes Orgánicas Constitucionales de 1836”, Ley Séptima, artículo 1, *op. cit., supra*, nota 12.

representativo, popular, federal y la división tanto de los poderes generales como de los Estados.”<sup>19</sup>

La Constitución de 1857 autorizó la reforma de cualquier parte de la Constitución y en el momento que se quisiera siguiendo el procedimiento ahí fijado, la única limitación impuesta fue la desaparición total de la Constitución.<sup>20</sup>

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.<sup>21</sup>

Nuestra actual Constitución siguió igual trayectoria que su antecesora, el artículo 135, no alteró el procedimiento reformador de la Constitución, que es de puerta abierta a la reforma; prueba de ello, son las numerosas reformas al texto original de 1917.

Por lo tanto opinamos que es necesario encontrar un medio idóneo para evitar el exagerado reformismo que ha sufrido nuestra carta magna, sobre todo creemos que estas decisiones, estos principios fundamentales no deben ser modificados por el poder revisor, pero tampoco podemos estar de acuerdo en que sean alteradas por la fuerza de una rebelión, se debe encontrar un medio jurídico para reformarlas, y opinamos que este medio puede ser el del referéndum.

No dejamos de tener presente que si por una parte México ha evolucionado a partir de la promulgación de la actual Constitución, sin embargo, nos percatamos que aún no hay en numerosos mexicanos, verdadero interés por los problemas políticos; por esta razón se podría pensar que los procedimientos del sistema representativo semi-directo no son apropiados para México, ya que presupone un nivel cultural y cívico elevado en los ciudadanos, porque si no, puede resultar peligroso si las medidas más importantes se someten a la consideración del pueblo y si éste no posee criterio para valorar y las aprueba o rechaza únicamente de acuerdo a su sentimiento, probablemente determinado por demagogos, entonces este sistema puede detener medidas importantes para el país o incrementar un falso régimen de tinte plebiscitario.

<sup>19</sup> “Actas de Reforma de 1847”, artículo 29, *op. cit., supra*, nota 12.

<sup>20</sup> “Constitución Política de 1857”, artículo 125, *op. cit., supra*, nota 12.

<sup>21</sup> *Op. cit.*, artículo 127.

## VII. PROPOSICIONES

Consideramos que aunque fuera cierto, que la gran mayoría del pueblo mexicano no tenga la preparación cívica suficiente para esta clase de instituciones, aún así habría que realizar investigaciones y análisis profundos para establecer si es o no conveniente incluirlos en nuestra ley fundamental; creemos que la práctica de la misma podría ayudar a formar la conciencia y responsabilidad política.

Opinamos también que es posible admitir la iniciativa popular a nivel constitucional, ya que actualmente sólo poseen esta facultad el presidente de la República, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, con la salvedad a que nos hemos referido respecto al Distrito Federal.

Proponemos la adición del artículo 71 de la Constitución federal, con una fracción para admitir que un determinado número de ciudadanos, por escrito y llenando los requisitos que una ley reglamentaria estableciera, tengan facultad de presentar proyectos de ley, entendiéndose que estas iniciativas de ley tendrán la misma jerarquía que las que actualmente presentan las autoridades comprendidas en la fracción del mencionado artículo.

Sabemos que éste no es el mecanismo como la iniciativa popular funciona en sistemas representativos semidirectos; sin embargo, opinamos que esta institución la podemos incluir en nuestra Constitución, de acuerdo con la realidad y las necesidades de nuestro país.