

EL SISTEMA REPRESENTATIVO MEXICANO. EL GOBIERNO DE LOS IGUALES

Daniel A. BARCELÓ ROJAS

I. LA NOCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y SU PROYECCIÓN EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

La democracia es un sistema político construido sobre la idea de la libertad y la igualdad de todos los miembros de la comunidad política. El principio de igualdad se proyecta tanto en el diseño institucional de la democracia como en el ideal de la acción pública de la democracia.¹ Veamos esto último con detenimiento.

1. El diseño institucional de la democracia debe garantizar que los ciudadanos participen en un plano de igualdad en la formación de la voluntad política de la comunidad —decisión que toma el nombre de “ley”—, en la ejecución de la “ley”, así como en la evaluación y control del ejercicio del poder público que se sustenta en la “ley” aprobada por la comunidad.²

Pero el argumento igualitario de la democracia no concluye allí sino que prosigue hasta abarcar el ideal de la acción pública.

¹ Cfr. Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 101 y ss.

² Cfr. Valadés, Diego, *El control del poder*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2006, pp. 42-51.

2. En el sistema democrático todos los miembros de la sociedad tienen igual derecho a participar en los beneficios de la “ley”, esto es, existe un derecho igual de cada miembro de la comunidad política de beneficiarse de la toma de las decisiones políticas y de la acción pública puesto que la “ley” debe estar orientada siempre por el interés de todos o interés general.³

El problema de la democracia desde la Antigüedad hasta nuestros días es cómo construir un sistema que produzca leyes sabias que combinen adecuadamente los intereses siempre conflictivos y presentes de una sociedad integrada por ricos y pobres, y que dichas leyes sabias se gestionen debidamente. Es en el marco de esta disquisición que se van a concebir diferentes formas de construir el sistema democrático estableciéndose una primera clasificación entre democracia directa y democracia representativa.

La democracia directa es aquella en la que existe identidad entre gobernantes y gobernados. En asamblea, el pueblo toma directamente, sin intermediarios, las decisiones políticas que a todos afectan. Este tipo de democracia existió en la Antigüedad en el siglo V a. C., y tuvo como condición de existencia la escala territorial, que necesariamente debía ser reducida para que los miembros de la comunidad pudieran asistir a su asamblea a deliberar sobre los asuntos públicos. Atenas es el ejemplo más acabado de este modelo democrático de pequeña escala territorial.

Para el siglo XVIII, en el que se extendería en el mundo occidental el concepto de república democrática como sistema político a partir de las revoluciones americana y francesa, sólo el pequeño Estado suizo se mantenía como una democracia directa con la pequeña escala territorial idealizada por los autores de la Antigüedad y sus herederos intelectuales, entre los que se cuentan Juan Jacobo Rousseau y Montesquieu. Apartándose de este

³ Cfr. García Pelayo, Manuel, “Derecho constitucional comparado”, *Obras completas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, vol. I, pp. 343-394.

primer modelo democrático, Estados Unidos y Francia se vieron obligados a construir un sistema democrático para una escala territorial mucho mayor que la que existió en Atenas y la vigente entonces en Suiza —escala reducida que le permitía a Rousseau, originario del pequeño cantón de Ginebra, sostener la idea que la democracia no podía tener intermediarios o representantes porque de ser así dejaba de ser democracia—. ⁴ Es así que se llega a la concepción de la democracia representativa, modelo que en el siglo XIX tomarían los Estados nacionales de América Latina. Pero hubo además otra importante razón para optar por el sistema representativo: se pensó que éste superaba a la democracia directa como sistema para la toma de las decisiones políticas ya que permitía un tiempo mayor de deliberación y ponderación en la toma de decisiones políticas, y porque se depositaba el poder de decidir en un conjunto de miembros de la comunidad política con cualidades superiores a la media de la población.

Pero la democracia representativa conservaría intactas ciertas cualidades de la democracia de la Antigüedad. ⁵ Una, sería el valor otorgado a la virtud de sus gobernantes tanto en su vida pública como en la privada, y a su sentido de responsabilidad ante su patria y sus conciudadanos —concepción que la literatura de los modernos identificarían bajo la expresión “espíritu republicano”—. Como señala Plutarco, en la Antigüedad el gobernante era un modelo social cuya conducta y acciones “inspiran en quienes las llegan a conocer un afán de emulación y un estado de ánimo que conducen a imitarlas”, por lo que el gobernante debía ser un hombre íntegro en su vida pública y privada, entendimiento que motiva a dicho autor a escribir en *Vidas paralelas* las biografías

⁴ Cfr. Madrid Hurtado, Miguel de la, “La soberanía popular en el constitucionalismo mexicano y las ideas de Rousseau”, *Estudios de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1986, pp. 127-130; también Fernández Santillán, José F., *Hobbes y Rousseau. Entre la autocracia y la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 98-108.

⁵ Cfr. Sartori, Giovanni, *Aspectos de la democracia*, México, Limusa-Wiley, 1965, pp. 257-273.

de los gobernantes de mayor mérito.⁶ Pericles personifica el ideal ético del gobernante para los griegos, mientras que se tiene a Cicerón como una de las figuras icónicas de la República de Roma. Y precisamente la literatura de la Antigüedad sería una de las fuentes más fecundas de formación intelectual de los pensadores políticos de la Edad Media y la Ilustración, lo que explica que al igual que en la Antigüedad, en la nueva democracia representativa de los siglos XVIII y XIX se asumiría que los gobernantes debían ser hombres de honor, que tenían el deber ético de anteponer los intereses generales de la República a sus intereses privados. Un “republicano” era concebido como un gobernante que sacrificaba su interés privado por la *res pública* o república⁷ y se sometía al juicio político de sus conciudadanos para que éstos le premiaran o le exigieran responsabilidad política por sus actos u omisiones; por contraste, un antirrepublicano —en palabras de Francisco I. Madero— es aquel gobernante que se caracteriza por “no tener principios, saber ocultar constantemente su ambición y poner más arriba de los intereses de la patria la satisfacción de sus propias pasiones”.⁸ Herederos de la cultura política de Grecia y Roma, tanto los anglo como los hispanoamericanos⁹ asumimos que para

⁶ Cfr. Plutarco, *La Atenas del siglo V. Vidas de Temístocles, Pericles, Nicias y Alcibiades*, edición de Javier Negrete Medina, Madrid, Akal, 2000, pp. 55 y 56.

⁷ En Roma “*res pública*” significaba originalmente “cosa pública”, y es el origen de la palabra República como sinónimo de Estado, de poder público organizado. Pero desde entonces y hasta el siglo XVIII en que nace el constitucionalismo moderno, la voz República habrá acumulado más significados. Así es como puede observarse en *El Federalista*; para los angloamericanos la voz república se toma como sinónimo de democracia directa, pero no así en América Latina. Sin embargo, en ambos entornos culturales uno de los significados de la voz República es considerarla una forma de gobierno antagónica a la monarquía; también se comparte en todo América la adjetivación de la voz República descrita en este trabajo, como cualidad que denota la virtud de un ciudadano consistente en lealtad a la comunidad política y a los valores fundacionales de la misma.

⁸ Cfr. Madero, Francisco I., *La sucesión presidencial de 1910*, México, Random House Mondadori, 2010, p. 152.

⁹ Cfr. Weber, Alfredo, *Historia de la filosofía europea*, trad. de Manuel Núñez de Arenas, Madrid, Daniel Jorro Editor, 1914, pp. 192 y ss.

garantizar la prosperidad y la existencia misma de la República, los gobernantes debían tomar sus decisiones y emprender sus acciones con un auténtico espíritu republicano; esto es, asumimos el republicanismo como un principio constitucional del que emanan deberes que son exigibles.

En el constitucionalismo mexicano la huella de la concepción del republicanismo neoclásico del siglo XIX se encuentra en la protesta que se le exige a los gobernantes en el artículo 128 de nuestra Constitución actual, de respetar y hacer respetar el contrato social de la República —Constitución y leyes—,¹⁰ así como en el régimen de responsabilidades políticas y responsabilidades jurídicas a las que están sujetos los altos funcionarios públicos de los tres poderes por violar dicho contrato. Por cuanto a la concepción del gobernante de ser modelo social de vida privada y de vida familiar, éste sería considerado una exigencia que emana del principio republicano establecido expresamente como principio constitucional en el artículo 40 de la ley fundamental, y que se proyecta en el entendimiento del concepto constitucional de “responsabilidad política” que ata la conducta de los gobernantes al sentido ético de los miembros de la República.

El principio republicano impone deberes específicos y deberes indeterminados —pero que son determinables al presentarse el supuesto de hecho. Los gobernantes tienen el deber de respetar la ley, lo que se traduce en prohibiciones escritas específicas, suficientemente tasadas en leyes penales, administrativas y civiles. La responsabilidad jurídica de los gobernantes se genera al violar una prohibición expresa de la ley o regla jurídica— falta que se debe probar ante los tribunales del Poder Judicial. Por contraste, la responsabilidad política de los gobernantes exige no sólo el respeto a la ley, sino además el respeto tanto a la letra como a los principios y valores de la Constitución escritos y *no escritos*. La violación a *principios* constitucionales escritos o no escritos se debe acreditar ante los representantes del pueblo y directamente ante los representados que juzgan el caso concreto en el marco de

¹⁰ Constitución de 1917, artículo 128.

su concepción de ética pública; la sanción consiste en la separación del cargo público.

La democracia representativa mexicana reposa por tanto en la idea de una ética de los representantes cuyas coordenadas sobre sus contornos y límites lo fijan de tiempo en tiempo los propios representados. Cabe señalar que aun cuando no se denominaba con el mismo nombre, en el imperio azteca también se imbuía un espíritu republicano a su clase dirigente, que en todas sus decisiones debían anteponer el interés general de la República al particular —incluso a costa de la vida—. ¹¹ El jurista alemán Josef Kohler califica como “monarquía moderada” a la azteca apuntando a renglón seguido que “al tiempo de su advenimiento al trono se hacía al rey un gran discurso acerca de sus deberes, y debía jurar que cumpliría con las leyes, cultivaría el derecho y cuidaría la religión”. La muerte de Moctezuma apedreado por violar sus deberes con el pueblo azteca es prueba de ello; a lo ojos de su pueblo, Moctezuma salvó su vida a cambio de la del imperio y pagó por ello de la misma manera que en Europa se había teorizado en la Edad Media sobre los supuestos que legitimaban el sacrificio del rey, el “tiranicidio”. ¹² Precisamente la democracia representativa introduciría mecanismos pacíficos de exigencia de responsabilidad política sobre todos los gobernantes, el rey o presidente incluidos.

Ahora bien, complementariamente a los deberes exigibles a los gobernantes, el principio republicano impone también deberes a los gobernados. En Grecia y Roma había una conducta republicana esperada de los gobernados que se traducía en los deberes políticos concretos de, literalmente, sacrificar la vida por la República tomando las armas en su defensa. Y cuando no existía este peligro extraordinario, el deber ordinario del ciudadano era seguir con

¹¹ Cfr. Kohler, Josef, *El derecho de los aztecas*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2002, pp. 40 y 41.

¹² Cfr. Truyol y Serra, Antonio, *Historia de la filosofía del derecho y del Estado. De los orígenes a la baja Edad Media*, 3a. ed., Madrid, Revista de Occidente, 1961, pp. 393 y 394.

atención y participar en el proceso político. Este deber ciudadano por la patria y el orden político propio heredado de la Antigüedad, se acogería igualmente en el constitucionalismo mexicano. El primer deber de todo ciudadano mexicano es la conservación y en su caso defensa de la integridad física de la República; y el segundo es la conservación y en su caso defensa del orden político.¹³ En tiempos de paz el deber de los ciudadanos mexicanos se traduce en mantener el orden democrático mediante su participación directa y constante en los asuntos públicos.¹⁴ Dicha tarea se lleva a cabo mediante el ejercicio de los derechos políticos: derecho de participación política en general; derecho a votar y ser votado; derecho de acceso a la información pública —que comprende la búsqueda, difusión y recepción de información y que subsume la antigua libertad de expresión—, derecho de reunión, derecho de asociación, derecho de petición.¹⁵

Por último, la democracia representativa mexicana conservará el concepto de “ley” de la democracia de la Antigüedad y de la República de Roma como el instrumento en el que se plasma la decisión política de la comunidad política.¹⁶ Es de destacar que la ley de los antiguos estaba integrada dentro del concepto más amplio de “Estado de derecho” que se concibe desde entonces como un orden político basado en la ley en cuanto expresión de la razón, que obliga por igual a gobernantes y gobernados y que busca como resultado el interés general de la comunidad.¹⁷ La diferencia emblemática entre una y otra democracia es que en la democracia representativa la ley será aprobada por los representantes del pueblo y no por éste directamente.

¹³ Constitución de 1917, artículo 35.

¹⁴ *Ibidem*, artículo 36.

¹⁵ *Cfr.* Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 33-92.

¹⁶ *Cfr.* Truyol y Serra, *op. cit.*, nota 12, p. 185.

¹⁷ *Cfr.* Jaeger, Werner, “Alabanza de la ley. Los orígenes de la filosofía del derecho y los griegos”, *Revista de Estudios Políticos*, primera época, núm. 67, 1953, pp. 49 y ss.

La democracia representativa va a nacer en ambos lados del Atlántico bajo la idea de una relación de tipo fiduciario entre los representantes y sus representados. Aquéllos serán servidores de éstos. Su diseño institucional se construye de manera tal que los gobernados delegan *por anticipado* el ejercicio del poder a los gobernantes por un tiempo predeterminado, *pero sujeto a condiciones* sobre los fines y límites del poder público, y a un control permanente sobre los gobernantes para comprobar que el poder se ejerce con espíritu republicano, de conformidad con las condiciones apuntadas en el contrato social, y orientado por el interés general. Este conjunto de condiciones establecidas por los gobernados, así como los controles sobre los gobernantes se van a establecer por escrito en un documento denominado Constitución.¹⁸ El contrato social escrito establecerá el fin del poder público bajo la idea de la igualdad tanto en la formación de la decisión política y la acción colectiva, como de quienes se deben beneficiar de dicha decisión y acción colectiva: todos. “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”.¹⁹ Las decisiones políticas y la acción colectiva de los poderes constituidos por el pueblo deben estar orientadas por el interés general. Si los representantes que gobiernan en nombre del pueblo no lo hicieren así, y traicionan su confianza, la nación se los debe demandar mediante los instrumentos de exigencia de responsabilidad política y jurídica que establece.

La democracia representativa otorga libertad a los representantes para decidir por los representados; se confía en las prendas republicanas e intelectuales del representante popular para tomar las mejores decisiones orientadas al interés general, por lo que se proscribiera el mandato imperativo del representado sobre el representante popular. Pero esta garantía de independencia de criterio se establece bajo el entendido que el buen juicio del representante popular y su compromiso republicano será objeto de calificación

¹⁸ Cfr. Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 2a. ed., trad. de José Antonio González Casanova, México, Ariel, 1980, pp. 21-92.

¹⁹ Constitución de 1917, artículo 39.

por los representados en el momento de la segunda elección y de las sucesivas reelecciones, además de que será vigilado entre elecciones y señalado por sus representados por sus actos positivos y negativos.²⁰ También su conducta privada será objeto de escrutinio público y aprobación o desaprobación ciudadana; reitero: los gobernantes republicanos se erigen como modelos de conducta para la sociedad en lo público y en lo privado.

Cabe señalar —nota por demás importante del diseño constitucional del sistema representativo— el hecho de que originalmente, en el siglo XIX, se concibió como una democracia de ciudadanos, sin intermediación de partidos políticos. El espíritu de “facción” para tomar decisiones políticas en nombre del pueblo, era considerado sumamente dañino pues no miraba por el interés general sino por egoístas intereses particulares. Tal concepción cambiaría en el siglo XX, cuando los partidos políticos se constituyen, tanto en el derecho positivo como en la teoría política, elementos indispensables de la democracia representativa.²¹

Finalmente, y como se explicará en los párrafos siguientes, en América Latina la representación política se diseñará a partir de los ejemplos estadounidense y francés, así como del intercambio iberoamericano de ideas políticas, fijándole dos propósitos capitales.²² En primer lugar el arquetipo democrático representativo establecerá la forma en que una sociedad toma sus decisiones políticas, que se traducen en leyes que a todos obligan. En segundo término servirá como dispositivo de control del ejercicio del poder

²⁰ Cfr. Mayo, Henry B., *An Introduction to Democratic Theory*, Nueva York, Oxford University Press, 1960, pp. 72-106.

²¹ Cfr. Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 76.

²² Cfr. Barceló Rojas, Daniel A., “La influencia del constitucionalismo estatal estadounidense en la formación del control político de constitucionalidad mexicano”, en Galeana, Patricia (coord.), *El constitucionalismo mexicano. Influencias continentales y trasatlánticas*, México, Senado de la República-Siglo XXI, 2010, pp. 71-87; véase también Torre Villar, Ernesto de la, “La Constitución de 1824”, en Valadés, Diego y Barceló, Daniel (coords.), *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

por parte de los gobernantes para garantizar el interés general y el respeto a la Constitución. El sistema democrático representativo tomará formas muy diversas en cada país. En el caso mexicano la representación política se ha instrumentalizado para cumplir los dos propósitos señalados en forma simultánea. En primer término, se va a construir para otorgar autoridad para que un conjunto de ciudadanos democráticamente legitimados —el Congreso y el presidente— tomen las decisiones políticas de la comunidad en nombre de los demás. En segundo término, la configuración del sistema representativo servirá como instrumento para guardar el equilibrio y el control del poder en forma horizontal entre poderes y en forma vertical entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados.²³

En este punto conviene dejar sentadas dos ideas. La primera es que, contrario al entendimiento bastante extendido entre autores de nuestros días que sostienen que la democracia representativa equivale sin más al gobierno de la mayoría, apoyado en el debate del Constituyente de 1857, yo sostengo que la democracia representativa de la República mexicana será concebida desde el siglo XIX y hasta nuestros días como un sistema de gobierno en el cual se privilegia la refinación de las decisiones políticas para la consecución del interés general; mi proposición es que interés general no es equivalente a interés de la mayoría. Como veremos más adelante, tal afirmación se prueba al examinar los “filtros contramayoritarios” establecidos por la Constitución mexicana para mejorar nuestro diálogo democrático.

La segunda cuestión a señalar para evitar ulteriores digresiones, es que siendo el diálogo el medio privilegiado de la democracia representativa para despejar el interés general, éste se estructura cuidadosamente en la Constitución: primero mediante un diálogo político entre gobernantes y gobernados que se produce por el ejercicio de los derechos políticos que a estos últimos reconoce la ley fundamental. En segundo término, la Constitución estructura un diálogo permanente de los gobernantes

²³ Cfr. Valadés, *op. cit.*, nota 2, pp. 7-10.

tes entre sí desde el poder público que integran; la separación entre poderes servirá a este propósito, de suerte que se comparte el poder de legislar —o de decisión política— entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Pero la Constitución no sólo estructura el diálogo democrático, sino que también lo protege. El constitucionalismo construirá blindajes para proteger la libertad de la palabra mediante la concepción de la palabra escrita o hablada del ciudadano como derecho fundamental con garantía judicial reforzada, y mediante el fuero para proteger la palabra del gobernante en su diálogo interorgánico.

Para concluir y antes de explicar la forma en que se configura la representación política de México para alcanzar los dos objetivos señalados en parágrafos anteriores, cabe destacar un par de desarrollos teóricos de James Madison que se encuentran integrados en la idea de representación política federal de México. En el siglo XVIII, cuando se debatía sobre si se debía romper con la escala territorial pequeña que persuasivamente defendía Montesquieu, se construyó una teoría, matemática para sostener a contracorriente las virtudes de la democracia representativa de gran escala territorial; según esta teoría, la representación política no pierde sino gana con el agrandamiento de la escala territorial. Contrario a las prescripciones de Montesquieu sobre las virtudes de la pequeñez de la escala territorial, James Madison y los federalistas con él sostenían que en una República mayor habría un número más grande de candidatos con carácter, idóneos para la tarea de representar y gobernar. En una pequeña República democrática sólo hay unos cuantos personajes que reúnen el apreciable perfil del republicano neoclásico —considérese por ejemplo el estado de Colima con una lista nominal de electores al 2009, de 452,536 ciudadanos—,²⁴ que cumplen el requisito de elegibilidad; en cambio, en una gran República —como la nacional mexicana con una lista nominal de ciudadanos elegibles de 77'470,785—²⁵ hay más talentos de los cuales escoger la representación nacional

24 Instituto Electoral del Estado de Colima, www.ieecolima.org.mx

25 Instituto Federal Electoral, www.ife.org.mx

y de los estados. Ello contribuye a la calidad de las decisiones políticas que se toman en el seno de dichas cámaras de representación de la nación y de los estados del Congreso de la Unión.²⁶

En adición, la teoría matemática de Madison señalaba también que una gran República constituía una garantía para evitar la constitución de un gobierno tiránico. El argumento era el siguiente: en *El Federalista* número X, Madison afirma que el problema de la pequeña escala territorial idealizada por Montesquieu, es que estas pequeñas Repúblicas sucumben a la acción de las “facciones” o partidos —que son grupos de poder antagónicos—. En las pequeñas Repúblicas con geografía reducida, los actores políticos se pueden ver, literalmente, cara a cara todos los días; sigue Madison diciendo que los miembros de cada facción se conocen personalmente con sus contrarios, y según Madison esto provoca que las animadversiones sean más enconadas que cuando los adversarios políticos no se conocen personalmente. En un estado pequeño una facción tratará no sólo de dominar a la otra, sino de eliminarla de la arena política, utilizando para ello incluso el poder de legislar —por ejemplo, aprobando leyes penales retroactivas, o para expropiar los bienes materiales de los enemigos—.²⁷ Madison señala que precisamente eso es lo que había ocurrido en varios estados americanos a partir de la independencia, y hasta ese momento que se discutía la aprobación de la Constitución de Filadelfia. Para evitar este desenlace, Madison sugiere el agrandamiento de la escala territorial de la República para que compitan entre sí por el poder no dos sino muchas más facciones, que no podrán formar un cártel porque en primer lugar no tienen intereses exactamente iguales por ser tan distantes unos estados de otros, y en segundo lugar —y por la misma razón de la distancia

²⁶ Cfr. Madison, James, “Ensayo X”, *El Federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 35-41.

²⁷ Por esta razón en la Constitución federal de los Estados Unidos, y la mexicana que sigue letra a letra su redacción en este punto, se establece como prohibición expresa para los poderes legislativos de los estados, aprobar leyes penales retroactivas o expropiar propiedades sin que exista para ello una causa de interés público general.

geográfica— porque sus líderes no se conocen cara a cara, lo cual les impide conspirar y formar cárteles para hacerse del poder con el propósito de abusar de él, de convertirse en una nomenclatura tiránica o autoritaria, como le llamaríamos hoy día.

Esta segunda virtud de la representación política teorizada por Madison, donde las facciones por su número excesivo no se pueden poner de acuerdo por no tener intereses comunes entre sí, subyace en la Constitución mexicana.

1. *La representación política como dispositivo para la toma de las decisiones políticas*

La voz República tiene varios significados. Uno de ellos es el de ser una forma de gobierno que reconoce únicamente como fuente de legitimidad del ejercicio del poder la designación periódica de los gobernantes por sus conciudadanos, y por tanto se entiende como voz antagónica a la forma monárquica de gobierno. En este sentido también usaron esta voz los constituyentes liberales del siglo XIX, quienes lograron establecer en nuestro contrato social que las decisiones políticas de los mexicanos se tomaran a través de un sistema de representación política basado en la idea de la igualdad de todos los mexicanos ante la ley, tanto en el momento en que ésta se forma, como en el momento en que la ley se aplica.²⁸ De ahí el orden que en la Constitución mexicana aparecen los tres poderes clásicos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La decisión de los mexicanos por adoptar una República democrática y representativa ha sido legada al texto vigente, que en su artículo 40 señala:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos

²⁸ Cfr. Ovalle Favela, José, *Garantías constitucionales del proceso*, 3a. ed., México, Oxford University Press, 2007, pp. 1-19.

en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Utilizando la tipología de los principios de Ricardo Guastini, podemos decir que la democracia representativa es un *principio organizativo* que requiere un desdoblamiento o desarrollo mediante un conjunto articulado de componentes operativos a establecerse en la Constitución. Estos componentes operativos del sistema representativo mexicano son: a) reserva de ley;²⁹ b) sistema electoral;³⁰ c) procedimiento legislativo,³¹ y d) control judicial de la constitucionalidad de las leyes.³²

A. Reserva de ley

El sistema democrático representativo mexicano ha establecido la ley como única expresión reconocida de decisión política de los ciudadanos de la República, y la “reserva de ley” como técnica de seguridad para evitar que los poderes públicos actúen sin autorización de los representantes del pueblo. La técnica de la reserva de ley indica que todo acto de autoridad que afecte el goce de los derechos de los gobernados debe estar sustentado en una ley votada por los representantes del pueblo; esta técnica ha sido acogida expresamente en la Constitución mexicana en los artículos 14, segundo párrafo, y 16.

La reserva de ley hace que las decisiones políticas sean consentidas por los gobernados y obedecidas por propia voluntad; son decisiones legítimas que permiten la resolución pacífica de los conflictos de la sociedad; sustentan el orden y la paz social incluso, o sobre todo, cuando una medida concreta afecta a una persona o colectivo por un bien mayor para otro u otros colectivos.

²⁹ Constitución de 1917, artículos 14, segundo párrafo, y 16.

³⁰ *Ibidem*, artículos 52, 56 y 81.

³¹ *Ibidem*, artículo 72.

³² *Ibidem*, artículos 99, 103 y 105.

En síntesis, la legitimidad en la toma de las decisiones políticas es condición necesaria de la gobernanza democrática.

La reserva de ley conecta con otro concepto de derecho público igualmente contenido en los citados artículos 14 y 16: el “principio de legalidad”. Este principio es complemento necesario de la reserva de ley. La doctrina identifica bajo el concepto de “principio de legalidad” la obligación de los aplicadores de la ley —los poderes Ejecutivo y Judicial— de ajustarse estrictamente a la misma.³³ Es decir, el proceso integral de la vida de la ley pasa por su *formación* en el Poder Legislativo y prosigue en el momento de su *aplicación* por otros agentes del pueblo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, así como por los órganos constitucionales autónomos.³⁴

B. *Sistema electoral*

La representación política en México se entiende como un sistema de gobierno en el cual el pueblo elige a los decisores políticos, cuyas decisiones —que toman la forma de ley— deben orientarse por el interés general de todos los miembros de la comunidad política. Ello en el entendido que una decisión política puede consistir también en que los decisores políticos no aprueben una iniciativa de ley por considerarla innecesaria o inadecuada para el logro del interés general.³⁵

Al depositar su voto por un representante popular cada ciudadano participa exactamente igual a otro ciudadano en la formación de las leyes. Esta exigencia se satisface con un determinado sistema electoral que traduce los votos iguales de todos los ciudadanos

³³ Cfr. Ovalle Favela, *op. cit.*, nota 28, pp. 81-137. Una obra de referencia obligada sobre el principio de legalidad es la escrita por el profesor español García de Enterría, Eduardo, *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución Francesa*, Madrid, Alianza, 1995.

³⁴ Cfr. Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 1, p. 103.

³⁵ Cfr. Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 8a. ed., México, Porrúa, 1990, pp. 217- 231.

de la nación en posiciones en el Poder Legislativo, así como en la elección del presidente de la República. A este respecto, Héctor Fix-Fierro apunta:

Los electores contribuyen de manera decisiva a la legitimidad del sistema político, pues a cambio del derecho de voto, se exige al ciudadano una disposición generalizada a aceptar, dentro de ciertos márgenes de tolerancia, las decisiones que resulten del procedimiento.³⁶

La Constitución mexicana señala que el poder de aprobar las leyes en México se comparte entre el Poder Legislativo —compuesto por una cámara de 500 diputados y una cámara de 128 senadores—, y el presidente de la República. La ley fundamental determina que las cámaras del Congreso de la Unión se eligen por una combinación del principio de elección de mayoría relativa y por el de representación proporcional.³⁷

Ahora bien, he dicho que el sistema representativo establece como una cuestión del principio de igualdad que la participación de los ciudadanos en la formación de las leyes debe ser considerada igual. Pero en un sistema federal esta representación igualitaria es atemperada por una representación territorial a través del Senado de la República. Para lograr dicha representación territorial, cada entidad federativa es considerada la base de la geografía electoral para la elección. Los ciudadanos eligen en sus respectivos estados a dos senadores mediante el sistema de mayoría relativa. La elección de los senadores de mayoría responde a la idea de que el voto de cada ciudadano vale igual, y que los senadores se eligen por el voto de la mayoría del pueblo de un estado. Pero el resultado no es el mismo que produce la representación de la cámara baja donde se considera el número de electores para configurar los distritos y las circunscripciones electorales con un número igual de electores en cada uno de ellos. En el Senado, por ejemplo, los electores de Baja California Sur que cuentan con un

³⁶ Cfr. Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 15, p. 23.

³⁷ Cfr. Núñez Jiménez, Arturo, *op. cit.*, nota 21, pp. 33-42.

listado de 359,940³⁸ electores elijan a dos senadores, y los electores del Estado de México que conforman un listado electoral de 10'020,332,³⁹ elijan también a dos senadores de mayoría. A pesar de tal diferencia, el voto de un senador de Baja California Sur vale lo mismo que un voto del senador del Estado de México en el procedimiento legislativo para aprobar las leyes. Sin embargo, esta desigualdad de los votos es deliberada para encajar la igualdad de la representación territorial del sistema federal.⁴⁰

C. Procedimiento legislativo

El procedimiento legislativo establecido en la Constitución mexicana busca alcanzar los dos objetivos capitales del sistema representativo: a) la participación de todos los ciudadanos en la formación de las leyes, lo que legitima el orden jurídico, y b) la refinación de la toma de decisiones políticas que se convierten en leyes de interés general vinculantes para gobernantes y gobernados.

Los ciudadanos de la República mexicana tienen un derecho igual para acudir ante su representante popular y solicitar la atención pública sobre un problema social, esto es, solicitar que se estudie el problema que un ciudadano o grupo de ciudadanos ha identificado y, en su caso, que se elabore una ley y se dirijan recursos económicos para su atención. También tiene este derecho con respecto al presidente de la República.

Ahora bien, es bien cierto que la igualdad formal de las personas sobre la que se asienta el sistema representativo no lo es en la realidad. Algunas personas tienen mayores recursos, conocimientos y habilidades para que su voz se escuche en el Congreso y en la Presidencia. Este es un problema sin solución satisfactoria

³⁸ Lista nominal del proceso electoral estatal de 2008, fuente, Instituto Estatal Electoral Baja California Sur, www.ieebcs.org.mx

³⁹ Lista nominal del proceso electoral estatal 2009, Instituto Electoral del Estado de México, www.ieem.org.mx

⁴⁰ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 21a. ed., México, Porrúa, 1985, pp. 269-294.

incluso con la emergencia de los partidos políticos que representan a los grupos más vulnerables de la sociedad. Difícil es garantizar con algún grado de objetividad que las leyes se aprueben con vistas al interés general, ideal que subyace a la noción de la representación política. No obstante, este ideal por ningún motivo debe decaer. El sistema representativo se funda en la igualdad ante la ley de todos los miembros de la sociedad civil. Éstos son considerados iguales *a la entrada* del sistema de decisión política, e iguales *a la puerta de salida* del sistema⁴¹ a través del concepto de “interés general” o “interés público” al que deben propender las leyes.⁴² Para garantizar la igualdad de los ciudadanos a la salida, en el “output” o producto del sistema, se privilegia el *diálogo abierto* de los ciudadanos y de sus representantes en el Congreso para exponer una pluralidad de ideas sobre un problema público específico y sus posibles soluciones alternativas con el fin de seleccionar una de ellas como la más apropiada para la consecución del “interés general”.⁴³

El procedimiento legislativo de la democracia representativa se construye para lograr este propósito garantizando voz a todos los representantes populares. Con esta condición de participación garantizada de mayorías y minorías parlamentarias, y de todos los ciudadanos en su elección, las leyes se toman por decisión de la mayoría en el seno de las cámaras del Congreso de la Unión. La llamada “regla de la mayoría” de la democracia representativa es una técnica para decidir, no para encontrar la “verdad” sobre qué es el “interés general”. No existe forma científica para despejar

41 *Cfr.* Morelos y Pavón, José María, En el artículo 18 de los Sentimientos de la Nación indica: “Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción, de cuerpos privilegiados...”, en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 25a. ed., México, Porrúa, 2008, p. 30. Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, trad. de Jorge Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 43.

42 *Cfr.* Cornejo Certucha, Francisco, “Interés público”; *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, Buenos Aires, UNAM-Rubinzal-Culzoni, 2007, t. VI, pp. 456 y 457.

43 *Cfr.* Hauriou, André, *op. cit.*, nota 18, pp. 68-78.

con absoluta precisión el “interés general” de la comunidad, sino simplemente aproximaciones a las que se llega mediante la regla de la mayoría. La “verdad” de hoy puede no serlo mañana, de manera tal que la mayoría se puede alinear con la minoría convirtiéndose en la nueva mayoría que sostiene una “verdad” diferente a la de ayer. Este es el servicio que presta a la democracia mexicana la regla de la mayoría para decidir entre vías de acción pública alternativas, usualmente excluyentes entre sí. El proceso de decisión por tanto nunca concluye porque el vector tiempo necesariamente modifica el “interés general”.⁴⁴ La regla de la mayoría como regla de decisión social del interés general, debe pasar en México la misma prueba en dos cámaras. El procedimiento legislativo bicamaral configurado por la Constitución mexicana tiene como propósito mejorar la calidad del diálogo democrático y de su producto, la ley.⁴⁵

La calidad del diálogo democrático y de su producto está detrás de la concepción de poderes separados que se coordinan para buscar el interés general y se repelen cuando éste no se alcanza. La Constitución mexicana inspirada en el modelo constitucional de los Estados Unidos, introduce varios filtros “contramayoritarios” para obligar a un diálogo de mayor calidad de la representación política de la República con el propósito de refinar las decisiones políticas que afectaran a todos los miembros de la so-

⁴⁴ Cfr. Weber, Jeremy, “Democratic Decision Making as the First Principle of Contemporary Constitutionalism”, en Bauman, Richard y Kahana, Tsvi (eds.), *The Least Examined Branch. The Role of Legislatures in the Constitutional State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 422-429.

⁴⁵ Fray Servando Teresa de Mier, en su voto particular emitido el 28 de mayo de 1823, señala: “Aprovechémonos de nuestra propia experiencia para reconocer la necesidad de una segunda cámara que revea las leyes, y sea como un tribunal de apelación del primer juicio. El temor a ser desairada por ésta, la primera cámara, la hará más cauta para decretar, y una u otra se ilustrarán con la luz que despidan el choque de sus diferentes discusiones... aunque sea más dilatado el procedimiento se hará con mayor calma, con nuevas reflexiones, y salga la decisión más perfecta, sazónada y satisfactoria. Pues más daño hace una ley mala y hecha con premura que no tenerla”, “Voto particular”; en *Fray Servando Teresa de Mier*, México, Universidad de México, 1945, p. 113.

ciudad.⁴⁶ Los senadores, por ejemplo, constituyen una cámara de menor número de miembros (128) que la Cámara de Diputados (500), pero a pesar del menor número de sus integrantes tienen el mismo poder para aprobar leyes o para detener las que impulsa la cámara baja.⁴⁷ Dentro de la Cámara de Senadores, el voto de un senador del escasamente poblado estado de Baja California Sur (359,940 electores) vale lo mismo que el voto de un senador del densamente poblado Estado de México (10'020,332 electores).⁴⁸ Otro filtro contramayoritario es el veto presidencial. La potestad de veto del presidente le otorga a este un peso equivalente a 2/3 partes de los miembros de cada cámara para detener las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión.⁴⁹ Otro filtro contramayoritario que se puede encontrar incorporado en la Constitución mexicana radica en la potestad de anulación otorgada a los once ministros de la Corte a leyes aprobadas por el acuerdo de las voluntades de las mayorías en ambas cámaras del Congreso de la Unión y del presidente⁵⁰ —que en conjunto suman 629 personas. Por último, y como un desarrollo ulterior, no concebido en el diseño constitucional original del siglo XIX, la participación de los partidos políticos minoritarios hace que —en un sistema multipartidista— éstos adquieran un poder de decisión mucho mayor al que consignan su escaso número en la Cámara de Diputados y/o de Senadores.

La garantía que estos filtros “contramayoritarios” de la democracia representativa para tomar decisiones políticas en nombre de todos no sean “antidemocráticos”, es que, como cuestión de principio, 1) ningún representante esté excluido del diálogo en el seno del Congreso que conduce a la toma de las decisiones políticas mediante la regla de la mayoría, y 2) que ningún ciudadano

⁴⁶ *Cfr.* Hofstadter, Richard, *La tradición política americana*, Barcelona, Seix Barral, 1969, pp. 21-29.

⁴⁷ Constitución de 1917, artículos 50, 52, 56, y 72, incisos a, d, e.

⁴⁸ *Ibidem*, artículos 56 y 72.

⁴⁹ *Ibidem*, artículo 72, incisos b y c.

⁵⁰ *Ibidem*, artículos 103 y 105.

esté excluido de la posibilidad de participar a través de sus representantes en dicho diálogo.⁵¹

Ahora bien, el procedimiento legislativo como proceso de diálogo estructurado para el logro del interés general es, en realidad, un proceso continuo que no concluye con la aprobación de la ley y su publicación. Recuérdese que siguiendo en ello a un gran constructor de la teoría del derecho —Hans Kelsen— la vida de la ley es un proceso que, en términos conceptuales, se ha identificado en *formación* de una parte y en *aplicación* de la otra; el Poder Legislativo forma las leyes y el Ejecutivo las aplica. Pero los legisladores deben evaluar los resultados que arrojan las leyes que aprueban con el propósito de constatar que, como lo pensaron al momento de aprobarlas, dichas leyes efectivamente contribuyen al interés general. Es así que los legisladores supervisan en forma continua la aplicación de las leyes por el Poder Ejecutivo, y con base en dicha supervisión pueden decidir ajustar la ley para garantizar de mejor manera el interés general o señalar rendimientos inaceptables en el proceso de gestión de la ley por sus aplicadores administrativos, exigiendo en nombre de sus representados su inmediata rectificación⁵² —lo que puede conducir a la remoción del funcionario responsable del gabinete presidencial—. Esto explica la razón de ser tanto del elenco de instrumentos del Congreso para recabar información del Ejecutivo, como de aquellos concebidos para indicar al Ejecutivo desde el Congreso la necesidad de corregir la gestión de una política pública.

⁵¹ Cfr. Cohen, Joshua, “Deliberation and Democratic Legitimacy”, en Bohman, James y Rehg, William (eds.), *Deliberative Democracy: Essays on Reasons and Politics*, Cambridge, MIT Press, 1997, pp. 67-91, también Young, Marion, *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

⁵² Cfr. Hurst, John Willard, *Dealing with Statutes*, Nueva York, Columbia University Press, 1982, pp. 17 y ss., también Fisher, Louis, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, 4th.ed., Kansas, Kansas University Press, 1997, pp. 103-106.

D. *Control constitucional de las leyes*

Para el ejercicio o goce de todos los derechos reconocidos en la Constitución mexicana, se requiere necesariamente de la intermediación del legislador. Como ya hemos visto en páginas anteriores, la intermediación del legislador viene ordenada por la propia Constitución a través del mandamiento de la “reserva de ley” como acto previo para afectar cualquier derecho. Pero al tiempo que la reserva de ley se constituye como un mecanismo de seguridad para que sean los representantes del pueblo quienes aprueben cualquier afectación de derechos de sus representados, ello abre la posibilidad de que los propios legisladores regulen tal o cual derecho de los gobernados de forma tal que desnaturalicen su esencia. La violación de los derechos de los gobernados por el Poder Legislativo obligó a la concepción de una fórmula para controlar que las leyes aprobadas por los legisladores fuesen conformes a la Constitución, y es así que nace el control de constitucionalidad de las leyes como tarea del Poder Judicial en los artículos 103 y 105 de la Constitución.⁵³

Sistema representativo y control judicial de legalidad. Los jueces federales tienen competencia para administrar justicia a los gobernados en cuestiones concernidas con la aplicación de las leyes federales. La reserva de ley y el principio de legalidad establecidos en la Constitución, hemos dicho, obligan desde luego a los jueces del Poder Judicial. En el sistema representativo mexicano establecido en la Constitución, el legislador es el que decide sobre alternativas de acción pública para resolver los problemas sociales. Por virtud del principio de representación política, está prohibido al juez sustituir la intención del legislador por la suya. La Constitución indica un proceso de decisión política ideológicamente determinado por los partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso, que a su vez viene condicionado con el apoyo popular recibido por cada partido en la elección ante-

⁵³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005, pp. 57-125.

rior. El proceso de formación de la ley tiene una secuencia lógica, que se puede esquematizar de la siguiente manera: declaración de principios y programa de acción del partido político X → plataforma electoral del partido político X → elección del candidato a presidente de la República y legisladores del partido X, lo que implica la aprobación por voto popular mayoritario de la plataforma electoral del partido político X → plan de gobierno (Plan Nacional de Desarrollo) del partido X → programa legislativo del partido X → paquete de iniciativas de ley (nuevas o reformulación de las existentes) y de iniciativa de ley de presupuesto del partido X → ley → ejecución o gestión de la ley → control congresual y exigencia de responsabilidad sobre la ejecución o gestión de la ley y la aplicación del presupuesto por los partidos de oposición al gobierno → nueva elección popular.

Los partidos políticos con representación en las cámaras canalizan las aspiraciones del pueblo según preferencias ideológicas que se trasladan a las leyes. En éstas frecuentemente el legislador pondera derechos fundamentales —con estructura de principios según la observación de Dworkin⁵⁴ y de Alexy—⁵⁵ que pueden entrar en tensión,⁵⁶ o bien hace una ponderación referida a un mismo derecho.⁵⁷ Congruente consigo misma, nuestra Constitución asume que al aplicar la ley a casos concretos el juez debe respetar

⁵⁴ Dworkin, Ronald, “¿Es el derecho un sistema de reglas?”, trad. de Javier Esquivel y Juan Rebolledo, *Cuadernos de Crítica del Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM*, 1977, núm. 5, pp. 5-28.

⁵⁵ Cfr. Alexy, Robert, “Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica”, *Doxa*, 1988, núm. 5, pp. 139-151.

⁵⁶ La tensión entre derechos y libertades de una parte y la vida como interés jurídicamente tutelado o como derecho de la otra, se ventila actualmente en el más alto tribunal de justicia en México, con ocasión de leyes locales aprobadas por la Asamblea del Distrito Federal. El debate ha recibido una importante aportación doctrinal de Carpizo, Jorge y Valadés, Diego, *Derechos humanos, aborto y eutanasia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

⁵⁷ El derecho a la salud obliga al Estado mexicano a proveer los servicios correspondientes. Ello exige decidir en los presupuestos de cada año entre invertir en medicina preventiva —donde el rendimiento del dinero es mayor y por consiguiente repercute en toda la población—, o, alternativamente, en instalaciones y medicinas para tratamientos de mayor coste, como cardiología u

la intención del legislador y por consiguiente la voluntad de sus representados. El respeto a la ley, esto es, a la intención del legislador, es el sostén democrático de los jueces ordinarios dentro del Estado democrático de derecho pues sólo respetando la voluntad del legislador se respeta la de sus representados.⁵⁸

2. *La representación política como dispositivo de control horizontal y vertical del poder*

Como legado de Grecia y Roma, la democracia representativa mexicana asume una conducta republicana de sus gobernantes en el sentido señalado líneas arriba. La historia nacional había mostrado sin embargo que el gobernante al ejercer el poder no siempre puede resistir abusar de él. Este dato empírico sería la base sobre la que se construirá la ciencia del gobierno en la Ilustración⁵⁹ de la cual abreviarían nuestros constituyentes de 1824 —influencia que es aún más nítida en los constituyentes de 1857 de cuyos debates tenemos la memoria histórica escrita por Francisco Zarco—. Para inhibir el abuso del poder, los constituyentes de 1857 utilizarán la técnica de su división en tres departamentos o poderes. La idea subyacente es que cada uno de ellos defendería la Constitución de posibles violaciones perpetradas por otro poder, de suerte tal que al reaccionar un poder contra la violación a la Constitución por el otro se restablecería la regularidad constitucional. Y aunque la Constitución mexicana supone en cierta dosis la virtud de los gobernantes, el esquema de la defensa de la Constitución mediante la separación de poderes no reposa enteramente en la idea de la virtud de quienes integran los poderes y se comprometen mediante protesta expresa a respetar y hacer respetar la Constitución,

oncología del que dependen para salvar la vida un universo más reducido de mexicanos.

⁵⁸ Cfr. López Guerra, Luis, “El gobierno de los jueces”, *El Poder Judicial en el Estado constitucional*, Lima, Palestra, 2007, pp. 58 y ss.

⁵⁹ Cfr. Ranney, Austin, “«The Divine Science»: Political Engineering in American Culture”, *American Political Science Review*, 1976, vol. 70, pp. 143 y 144.

sino también en su ambición. La virtud es un recurso escaso entre la clase gobernante; es la ambición la que sí se encuentra en abundancia entre los políticos. Es así que influidos por la teoría política vertida en *El Federalista*, para nuestros constituyentes la ambición de los políticos, inteligentemente administrada en el diseño de las instituciones públicas, produce resultados positivos para la comunidad política y su orden constitucional.⁶⁰ La máxima es que la ambición de un político alineada correctamente contra la ambición de otro político producirá un bien público: el respeto a la Constitución, a sus valores, principios y preceptos. Este desarrollo de tecnología política sería utilizado en el constitucionalismo mexicano mediante la estructuración del sistema de representación en un esquema de separación de poderes o presidencial que divide el poder entre el Legislativo y el Ejecutivo, donde el pueblo elige por separado a los integrantes de cada uno.⁶¹

En adición, con el propósito de evitar una concentración ilimitada de poder y con ello el peligro de “la tiranía de la legislatura”, el poder del Poder Legislativo mexicano se dividirá entre una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. La división de poderes como técnica de la libertad fue popularizado por los escritos de Montesquieu, quien señalaba:

Si el Poder Ejecutivo no posee el derecho de frenar las aspiraciones del Legislativo, éste será despótico, pues como podrá atribuirse todo el poder imaginable, aniquilará a los demás poderes... He aquí, pues, la constitución fundamental del gobierno al que nos referimos: el cuerpo legislativo está compuesto de dos partes (cámara alta y cámara baja), cada una de las cuales tendrá sujeta a la otra por su mutua facultad de impedir, y ambas estarán frenadas por el Poder Ejecutivo que lo estará a su vez por el Legislativo.⁶²

⁶⁰ Cfr. Ackerman, *We The People. Foundations*, op. cit., pp. 230-254.

⁶¹ Cfr. Valadés, Diego, “El poder de controlar”, *Liber Ad Honorem Sergio García Ramírez*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, vol. I, p. 663.

⁶² Cfr. Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, trad. de Pedro de Vega y Mercedes Blázquez, Madrid, Tecnos, pp. 155 y 156.

La división del poder se perfecciona con un régimen de responsabilidades políticas que busca reaccionar en contra de los representantes populares que se desvían de la confianza otorgada por el pueblo. Ante una afrenta a la Constitución, se instaura contra el responsable un juicio político para destituirle del cargo. Como broche del sistema de seguridad, el esquema de control entre poderes era arbitrado en última instancia por el pueblo con su voto el día de las elecciones intermedias por el ejercicio irrestricto de los demás derechos políticos de los ciudadanos. Para hacer de éste un mecanismo eficaz de rendición de cuentas y control, las elecciones debían ser frecuentes.⁶³ En otras palabras, se diseña un control preventivo o profiláctico para inhibir el abuso del poder mediante la división de poderes, pero también un sistema de reacción o terapéutico en caso de que éste se produzca a pesar de las precauciones —juicio político y elecciones populares frecuentes en las cuales no serán reelegidos los violadores de la Constitución—. ⁶⁴

Ahora bien, la división del poder construida por el Constituyente mexicano de 1824 y repetido en 1857 y 1917 se hace por partida doble pues el poder se divide horizontalmente entre poderes según lo dicho en los párrafos anteriores, pero también se dividirá verticalmente entre el gobierno nacional de una parte, y los gobiernos de los estados de la otra. La lógica era la misma pues se esperaba la colisión entre gobiernos como mecanismo que restituiría la regularidad constitucional. En palabras de James Madison, su constructor intelectual:

En una República unitaria, todo el poder cedido por el pueblo se coloca bajo la administración de un solo gobierno; y se evitan las usurpaciones dividiendo a ese gobierno en departamentos separados

⁶³ Cfr. Tarr, Alan, *Comprendiendo las Constituciones estatales*, México, UNAM, 2009, pp. 97 y ss.

⁶⁴ Véase mi trabajo: “La influencia del constitucionalismo estatal estadounidense en la formación del control político de constitucionalidad mexicano”, en Galeana, Patricia (coord.), *El constitucionalismo mexicano. Influencias continentales y trasatlánticas*, México, Senado de la República-Siglo XXI, 2010, pp. 71-87.

y diferentes. En la compleja república americana, el poder de que se desprende el pueblo se divide primeramente entre dos gobiernos distintos, y luego la porción que corresponde a cada uno se subdivide entre departamentos separados y diferentes. De aquí surge una doble seguridad para los derechos del pueblo. Los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos a otros, al tiempo que cada uno se regulará por sí mismo.⁶⁵

Para los mexicanos del siglo XIX, el federalismo fue una creación del intelecto humano no sólo para el control reforzado del ejercicio del poder, sino también como un medio para crear un sistema más democrático que el que ofrecía el modelo de Estado centralizado francés.⁶⁶ Como legado de la disquisición antes referida sobre la pequeña escala territorial como óptimo de la democracia de la Antigüedad, se conservó la idea de que el federalismo permite que al tiempo que en la capital de la República federal se legisla por el interés general, en las capitales de los estados sus representantes populares legislan en el interés particular de los gobernados de cada estado lo que, literalmente, acerca las decisiones

⁶⁵ Cfr. Madison, *El Federalista*, núm. LI, *op. cit.*, nota 26, pp. 221 y 222.

⁶⁶ Los constituyentes de 1857 refrendan el principio de organización federal establecido por los constituyentes de 1824 y recuerdan las razones de éstos para optar por el sistema federal: “Solamente la tiranía calculada de los mandarines españoles, podía hacer gobernar tan inmenso territorio por unas mismas leyes, a pesar de la diferencia enorme de climas, de temperamentos, y de su consiguiente influencia. ¿Qué relaciones de conveniencia y uniformidad puede haber entre el tostado suelo de Veracruz y las heladas montañas de Nuevo México? ¿Cómo pueden regir a los habitantes de la California y la Sonora, las mismas instituciones que a los de Yucatán y Tamaulipas? He aquí las ventajas del sistema de Federación. Darse cada pueblo a sí mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias; dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad; dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible, sin las dificultades que oponía el gobierno colonial u otro cualquier gobierno que hallándose a enormes distancias, perdiera de vista los intereses de los gobernados”. Cfr. Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857. Extracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios de la época*, facsímil de la edición mexicana de 1857, México, Cámara de Diputados, 1990, p. 440.

políticas a los gobernados.⁶⁷ El federalismo será concebido como un sistema representativo que combinaría el principio del auto-gobierno de las entidades federativas y del gobierno compartido de todas ellas en un gobierno nacional o federal —entendiendo la voz “gobierno” como la suma de todos los poderes públicos—.

Tanto para crear las bases del gobierno compartido o gobierno nacional, como para asegurar que dicho gobierno nacional no invadiría la soberanía de los estados, los ingenieros constitucionales mexicanos, inspirados por sus pares de Estados Unidos, construyen un sistema electoral para elegir a las autoridades nacionales con la participación de los pueblos de los estados. Por ello, el sistema electoral del federalismo —como explica Herbert Wechsler en su estudio clásico— estará deliberadamente anclado a los estados como unidad geográfica para la elección de las autoridades nacionales, es decir, para la elección de los miembros de ambas cámaras del Poder Legislativo y para la elección del presidente de la República.⁶⁸

El sistema electoral del federalismo sería de suma importancia para garantizar que las cámaras del Congreso y el presidente, al legislar, pudiesen calibrar el fiel de la balanza en las competencias concurrentes entre la Federación y los estados, como la fiscal, de suerte tal que por esta vía el gobierno nacional no ocupase sin causa justificada aprobada por las autoridades legislativas nacionales —electas desde y por los pueblos de los estados— más y más terreno con merma del espacio político de los estados. También el sistema electoral del federalismo serviría para que la potestad de reconstrucción de los poderes federales sobre los estados —que incluye la desaparición de poderes— se administrara con prudencia; y finalmente para que el proceso de reforma de la Constitu-

⁶⁷ Véase también mi trabajo “La teoría política de la república federal de James Madison. De los clásicos de la Antigüedad a la Ilustración estadounidense”, en González Martín, Nuria (coord.), *Estudios en homenaje a Martha Morineau*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. II, pp. 19-55.

⁶⁸ *Cfr.* Wechsler, Herbert, “The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government”, *Columbia Law Review*, núm. 54, 1954, pp. 73 y ss.

ción federal que se podía iniciar desde el Congreso de la Unión, fuese sistemáticamente sensible a los intereses estatales.

El sistema electoral del federalismo mexicano construido en la Constitución de 1857, y refrendado en la versión original de 1917, es apenas perceptible al día de hoy. Ha sido progresivamente desmontado a partir de 1977 como efecto colateral inadvertido de otro propósito buscado mediante la modificación del sistema representativo en el siglo XX, que fue incrementar la pluralidad política en las cámaras del Congreso de la Unión.

3. La Constitución federal como dispositivo ciudadano de control del poder

Hemos visto que la Constitución mexicana establece un sistema de controles políticos múltiple que —inspirado, respectivamente, en Montesquieu y en Madison—, opera en forma horizontal y vertical, como medida para inhibir y/o reaccionar contra el ejercicio del poder en contravención a la Constitución. El poder se divide horizontalmente entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y el Legislativo nuevamente se vuelve a dividir en dos cámaras. Luego el poder se vuelve a dividir vertical o territorialmente entre los poderes federales de una parte, y los poderes de los estados de la otra. Y finalmente en un plano superior sobre el control horizontal y el control vertical se sitúa el control ciudadano, esto es, a todos los poderes constituidos federales y estatales los controla el ciudadano mediante el ejercicio de sus derechos políticos.

La teoría constitucional desde el siglo XIX prescribe rotundamente que la llave del candado de seguridad del sistema de control político múltiple establecido en la Constitución, la conserven en todo momento los gobernados, y así lo recoge la Constitución mexicana como una cuestión de principio.⁶⁹

⁶⁹ Constitución de 1917, artículo 39.

No es difícil entender la razón: para que el citado sistema de controles múltiple pudiese funcionar, era absolutamente necesario que ninguno de los sujetos controlados fuese capaz por sí mismo de reformar la Constitución, y con ello anular el control sobre sí mismo. Es por ello que, como medida de seguridad, se va a establecer en la ley fundamental de 1857 —y refrendar en 1917— que la Constitución no puede ser reformada sino con el consentimiento expreso del pueblo. Para conseguir dicho objetivo, técnicamente se debían separar los poderes constituidos del Poder Constituyente. La comisión competente del Constituyente de 1857, atenta a esta necesidad técnica, propuso el referéndum constitucional. Su propuesta fue sin embargo desechada. El Constituyente aprobó como técnica alternativa al referéndum la del mecanismo de la reelección, pues se consideró que éste era suficiente. La idea era que no fuese reelegido por los ciudadanos el legislador que pretendiera reformar la Constitución del pueblo contra la voluntad del pueblo. Ello era posible porque entre la propuesta de reformar la Constitución que planteara un diputado federal o local, o un senador, y su discusión en ambas cámaras y en los congresos locales; había tiempo suficiente para que el pueblo reaccionara a favor o en contra pues el periodo de los diputados —federales y locales— era de dos años y el de los senadores de cuatro. Este fue el mecanismo recogido por el artículo 135 de la Constitución de 1917 en su versión original.

Bajo el esquema descrito, la seguridad contra la contracción o supresión de los derechos fundamentales, así como la posible absorción de las competencias de los estados por los poderes federales —por la vía de la reforma constitucional—, venía garantizada por el sistema electoral del federalismo. Es decir, no se temía la supresión de derechos o un fenómeno de centralización de competencias por vía de reforma constitucional por el hecho que *todos* los integrantes del poder revisor de la Constitución federal se elegían —y reelegían— en los estados. El sistema electoral del federalismo que tenía como unidad básica de la geografía electoral a los estados, introducía un fuerte incentivo de lealtad territorial

—incentivo reforzado por la posibilidad de la reelección de los legisladores constitucionales—.

Pero el indicado mecanismo de seguridad ciudadana sobre sus gobernantes que brindaba la frecuencia de las elecciones, aunada a la reelección de los legisladores, se perdió con la reforma a la Constitución de 1933. En ese año se prohibió la reelección de los diputados federales y senadores de la República. Con ello se bloqueó la posibilidad de los ciudadanos de expresar su opinión sobre las reformas constitucionales al momento de reelegir a sus legisladores.

A la fecha, el mecanismo de la reelección como control ciudadano de las reformas a la Constitución, no se ha recuperado, aunque existe un fuerte movimiento a favor de ello que se ha expresado en el proceso de reforma del Estado. Tampoco ha sido posible introducir el procedimiento del referéndum como control del poder de los gobernados sobre sus gobernantes, que también ha sido una propuesta ampliamente compartida por los ciudadanos y la academia.

Finalmente resulta obligado advertir que la prohibición de la reelección en México, no sólo ha anulado completamente el control del poder de los ciudadanos sobre sus gobernantes a través del control sobre los cambios a la Constitución del pueblo; la no reelección también ha afectado el mecanismo de exigencia de responsabilidad política sobre los legisladores en tanto que pieza esencial del proceso ordinario de gobierno. De ahí la observación de Diego Valadés en el sentido de que

son muy pocos los casos, como ocurre en Costa Rica y México, en que está prohibida la reelección sucesiva de los legisladores. Esta limitación representa, en el caso mexicano, un fuerte condicionamiento a la naturaleza democrática del sistema representativo.⁷⁰

⁷⁰ Cfr. Valadés, Diego, "Representación y legitimidad", en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. XXIX.

II. BREVE HISTORIA DEL SISTEMA REPRESENTATIVO EN MÉXICO

1. *El siglo XIX: la representación política en el movimiento de Independencia*

La invasión del imperio español por las tropas francesas de Napoleón Bonaparte, y la abdicación en 1808 de los reyes de España en favor de aquél, obligó a los hispanoamericanos a dilucidar su condición política y la del contrato social entre la Corona española y sus súbditos mexicanos, así como la función a desempeñar por la ciudad de México como cabeza del virreinato. Dicho posicionamiento se plasma en *La representación del ayuntamiento de la ciudad de México*.

En ese documento, el ayuntamiento de la ciudad de México se autotitula como representante de las provincias interiores, con potestad suficiente para investir al virrey de autoridad para gobernar provisionalmente en tanto se restablece el orden monárquico en Madrid. Declara subsistentes las leyes y ordenanzas del reino hasta entonces vigentes. El ayuntamiento desconoce la posibilidad de que sin consentimiento expreso de México se le otorgue a otra persona diferente al monarca español la autoridad para gobernar con quien no se haya pactado una delegación de autoridad por consentimiento de los gobernados.⁷¹

Eventualmente ello trajo como consecuencia la pronta elaboración del concepto político de la “nación mexicana”, y de su derecho inalienable para gobernarse a sí misma. De ahí se argumentó el desconocimiento de algún contrato social que les vinculara y sometiera a la autoridad de los franceses. Se pasó entonces de la representación de la ciudad a la representación de la nación —concepto francés concebido en su proceso revolucionario de 1789 y utilizado un par de décadas después por los mexicanos igualmente contra el imperialismo francés.

⁷¹ Cfr. Villoro, Luis, “La revolución de independencia”, en Varios Autores, *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 2004, pp. 498-511.

Durante dicho proceso se buscaron los símbolos visuales de la representación de la identidad nacional mexicana, que se plasma en un escudo prehispánico que recupera el mito fundacional de los mexicas.⁷² La vuelta de la casa imperial española y la promulgación de la Constitución de Cádiz de 1812 no fue suficiente para apaciguar la efervescencia política de la Nueva España, que entonces se enderezó precisamente contra la Corona española con José María Morelos como líder del movimiento de Independencia. De ahí surge el grupo insurgente que triunfaría militarmente, bajo un plan de autogobierno de la nación mexicana. La forma de gobierno democrática republicana y representativa aparece en varios planes independentistas y sería refrendado en los primeros textos constitucionales.

La Constituciones de 1824, 1857 y 1917 han incorporado en sus textos simultáneamente los conceptos de soberanía popular y de soberanía nacional.⁷³ El autogobierno de la nación mexicana se formuló en el debate ideológico de la primera época constituyente como “soberanía popular”, proveniente del lenguaje norteamericano, y de la “soberanía nacional” proveniente de la Revolución francesa. Pero tal diferencia nominal no tiene ningún efecto en su significado constitucional.⁷⁴

2. La representación política en el intermitente proceso constituyente del siglo XIX

Los principios constitucionales de México, entre ellos la democracia representativa, no se asentarían sólidamente sino hasta la imposición de la autoridad de la Constitución de 1857 por vía de las armas contra fuerzas internas y extranjeras. Una diferencia

⁷² Cfr. Florescano, Enrique, *La bandera mexicana. Breve historia de su formación y simbolismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 22.

⁷³ Cfr. Rabasa, Emilio, *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 5 y ss.

⁷⁴ Cfr. Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.*, nota 4, pp. 127-130.

significativa entre los planes políticos y textos constitucionales mexicanos durante, inmediatamente después y hasta el triunfo de la República, fue el establecimiento de preámbulos en los que se identifica al pueblo mexicano como único soberano de sí mismo y su derecho inalienable a gobernarse.⁷⁵ La Constitución de 1917 no requiere ya de tal preámbulo porque nadie discutía para entonces los derechos de soberanía política del pueblo mexicano. Pero en cambio fue un tema fundamental del Acta Constitutiva de la Federación y de la Constitución de 1824, así como de las Constituciones de los estados de la República mexicana del siglo XIX.⁷⁶

En la primera mitad del siglo XIX el constituyente mexicano se ocupó de afirmar la soberanía popular frente a España y sus monarcas, es decir, la afirmación hacia fuera de la soberanía; en la segunda mitad del siglo XIX hubo un último intento extranjero para conculcar el derecho de los mexicanos a gobernarse a sí mismos —el de Maximiliano de Habsburgo—. Pero lo que marcará la reivindicación más trascendente del autogobierno representativo será la soberanía hacia el interior, para sobreponerse a la iglesia católica que les negaba autoridad a los representantes del pueblo para regular la propiedad y las relaciones familiares.⁷⁷

Cabe destacar también que en el siglo XIX el constitucionalismo fue contrario a la idea de la formación de partidos políticos. Se consideraba que éstos expresarían intereses de clase o particulares y no los intereses generales de todos los representados. Las huellas de dicha concepción antagónica a los partidos políticos se ve

⁷⁵ Cfr. Torre Villar, Ernesto de la, “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana 1814 (marco histórico)”, en Galeana, Patricia (comp.), *México y sus Constituciones*, México, AGN-Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 33 y ss.

⁷⁶ Cfr. Galeana, Patricia y Barceló, Daniel (coords.), *Historia de las instituciones jurídicas de los estados de la República mexicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Senado de la República, 2010.

⁷⁷ Cfr. Lira, Andrés. “La consolidación nacional (1853-1887)”, en Von Wobeser, Gisela (coord.), *Historia de México*, México, FCE-SEP, 2010, pp. 185-206.

muy claramente en el Constituyente de 1857. Pero a pesar de tal concepción, éstos de hecho se formaron.⁷⁸ El punto a subrayar es que una de las grandes transformaciones entre siglos de la representación política desde la perspectiva del derecho constitucional, ha sido la intermediación de los partidos políticos en el engranaje institucional situándose como correa de comunicación entre los ciudadanos y las instituciones públicas. El derecho constitucional positivo mexicano los habría de reconocer expresamente en el siglo XX.⁷⁹ Cuestión de mérito innegable en el sistema de partidos de México es que por consideraciones históricas se ha proscrito en el siglo XX la posibilidad de la erección de partidos políticos sobre líneas religiosas o étnicas, lo que ha contribuido a que en México no se generen las profundas divisiones políticas que en otros países de la región, como Bolivia o Ecuador, han seguido siendo fuente de inestabilidad en el siglo XXI.

3. La representación política en el siglo XX y primera década del XXI

La Revolución armada de 1910 encabezada por Francisco I. Madero tuvo como propósito operar sin simulaciones el sistema democrático representativo establecido por la Constitución de 1857, que en tiempos del dictador Porfirio Díaz había sucumbido a la política de la simulación constitucional.⁸⁰ Madero buscaba proscribir la reelección del presidente de la República, a la vez que el respeto al voto popular, y a partir de allí desterrar la simulación constitucional de los demás órganos públicos a que les había sometido Porfirio Díaz. El movimiento iniciado por Madero y su asesinato impulsó un proceso de reivindicaciones sociales que

⁷⁸ Cfr. Andrea, Francisco de, "El origen y la evolución de los partidos políticos en México desde el periodo de la Independencia hasta 1928: la ciclicidad de la historia política nacional", *Liber ad honorem Sergio García Ramírez*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, vol. I, pp. 79 y ss.

⁷⁹ Constitución de 1917, artículo 41.

⁸⁰ Cfr. Madero, *op. cit.*, nota 8, p. 149.

condujeron a la reforma de la Constitución de 1857 en cuanto a su arreglo institucional para fortalecer al presidente frente al Congreso,⁸¹ así como para incorporar los derechos sociales de las masas marginadas del desarrollo económico del país como nueva responsabilidad del Estado mexicano.⁸²

Es de subrayar que la Constitución de 1917 recogió la misma concepción de la democracia representativa de la Constitución de 1857 y sus reformas, esto es, se entendió la representación política como dispositivo para la toma de decisiones políticas y como dispositivo para el control del poder. Pero el sistema electoral experimentaría grandes transformaciones. Una de ellas fue la apertura para registrar formalmente partidos políticos nacionales. Al concluir la Revolución de 1910 en cada estado de la República los ejecutivos contaban con fuerza militar bajo su mando además de controlar las instituciones formales de decisión política. Para hacer valer su influencia en la ciudad de México y preservar el *statu quo* en los estados, los gobernadores se coaligaban para competir electoralmente por la Presidencia de la República, proceso que sin embargo concluía por la fuerza de las armas de los antiguos colegas revolucionarios. Al propósito de incorporar a los jefes militares de los estados y a sus bases sociales en un nuevo esquema que permitiera la transmisión y ejercicio pacífico del poder político, México erigió después de la Revolución un sistema de representación política de intereses y no de personas, que se agruparon en el partido del Estado que se creó en 1928 por impulso del presidente Plutarco Elías Calles. Ahí estaban representados los jefes militares de los estados, los campesinos, los obreros, los indios, los empresarios, y las clases medias.⁸³

81 Cfr. Carranza, Venustiano, "Mensaje del Primer Jefe ante el Constituyente de 1916", en Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 41, p. 758.

82 Cfr. Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 35, pp. 83-129.

83 Cfr. Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 1986, pp. 42 y ss.

El sistema de representación de intereses y de arbitraje de los mismos controlado por el presidente de la República a través de su partido, alcanzó su cenit en la séptima década del pasado siglo XX.⁸⁴

Precisamente para desmontar la representación política de intereses corporativos y transformarla en representación de ciudadanos, México ha variado su derecho electoral en la segunda mitad del siglo XX. En buena medida el desarrollo de las normas de derecho electoral desde 1963 hasta 1996 se orientaban al progresivo desmantelamiento del partido de Estado y el control de éste sobre la organización de las elecciones y las fuentes de financiamiento. Esta transformación desde luego tuvo como objetivo principal y final la transformación del sistema político de autoritario en democrático. Es así que llegamos al estado actual de la representación política mexicana que pasó de ser representación de intereses en un partido de Estado a representación de personas en un sistema de partidos políticos múltiple con garantías plenas a la oposición de representar la pluralidad política de la sociedad.

Las transformaciones del sistema electoral mexicano tomaron también impulso en este siglo a partir de la inquietud por mejorar la representación popular mediante la introducción en 1963 de los “diputados de partido”. Posteriormente en 1977 se promovería un gran cambio para oxigenar la representación política mediante el sistema de representación proporcional que atemperaba la ventaja que lleva un partido en el poder mediante el sistema mayoritario.

Para 2010, el resultado de la reforma política de 1977 ha cambiado el escenario político. Actualmente México cuenta con un sistema de partidos políticos con tres dominantes Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD). De acuerdo con sus respectivos documentos básicos, el PAN representa una

⁸⁴ Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 14a. ed., México, Siglo XXI, 2004, pp. 25 y 26.

ideología de derecha, el PRI de centro y el PRD de izquierda. No sin problemas, los tres partidos políticos nacionales han logrado cierta institucionalización de su vida interna, pero se echa en falta todavía una ley de partidos que les obligue a mejorar sus prácticas internas de elección de candidatos y dirigentes y de transparencia en el manejo de los recursos públicos que se les otorga.

Posterior a la reforma política de 1977, y una vez consolidado el sistema de partidos políticos que daba expresión al pluralismo de la sociedad, la preocupación de las reformas electorales se ha centrado en la gobernabilidad del sistema presidencial en el contexto de una pluralidad de partidos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión. Para ello se estableció una “cláusula de gobernabilidad” en 1986 como dispositivo para atemperar tanto la subrepresentación como la sobrerrepresentación del partido en el gobierno.⁸⁵

Pero en opinión de no pocos actores políticos, entre ellos el actual presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, esta cláusula ya no es suficiente para combinar la representación política con la eficacia del gobierno. El crecimiento de las oposiciones ha sido evidente de manera tal, que desde 1997 se ha producido el fenómeno de los gobiernos divididos. Ello ha llevado a que en este año que celebramos el Bicentenario se proponga y discuta en el Congreso de la Unión la reforma del sistema presidencial para promover coaliciones de gobierno estables y en general una relación cooperativa entre poderes, así como la introducción en la Constitución de mecanismos eficaces de control y responsabilidad política, así como el reforzamiento de los existentes.⁸⁶ En este esfuerzo de reconfiguración institucional —que se ha denominado reforma del Estado— también ha sido señalado un im-

⁸⁵ Cfr. Bartlett Díaz, Manuel (comp.), *Las reformas a la Constitución de 1917. Fuentes para su estudio*, México, Porrúa, 2004, pp. 1124-1126.

⁸⁶ Cfr. Valadés, Diego, “Relación y controles recíprocos entre órganos del poder”, *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 65-82.

portante déficit de representatividad de los partidos políticos, así como la falta de mecanismos ciudadanos de participación directa, por lo que se han propuesto correctivos al sistema representativo mediante la introducción de diversos mecanismos de democracia directa.⁸⁷

⁸⁷ Cfr. Muñoz Ledo, Porfirio, *Conclusiones y propuestas de la Comisión de Estudios para la reforma del Estado*. México, UNAM, 2004. Véase, “Ley para la reforma del Estado”, *Diario Oficial de la Federación* del 14 de abril de 2007; Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego (coords.), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, UNAM-Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2004. Véase también el documento de consultoría encargado por el Senado de la República al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: Barceló Rojas, Daniel (coord.), *Reforma del Estado. Propuesta del IJUNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano*, México, biblioteca virtual www.juridicasunam.mx en 2010. Por último, consúltese la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución presentada por el presidente Felipe Calderón Hinojosa, el 15 de diciembre de 2009.