

## LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MINORÍAS EN EL SIGLO PASADO

Ismael ESLAVA PÉREZ

El movimiento democrático, acelera el desarrollo de las ideas y a la luz de éstas, despiertan los pueblos adormecidos por siglos de la opresión; pasada la universal catalepsia, el hombre recobra la conciencia de su personalidad, e indómito a todo yugo no desca bajar del pedestal de su poder.

...la perfección de los Gobiernos no puede ser obra de la arbitrariedad y ...es nulo, intruso e ilegítimo todo el que no se deriva de la fuente del Pueblo...

José MARÍA MORELOS

SUMARIO: I. *Planteamiento de la representación política.* II. *Breve reseña histórica de la representación política.* III. *Naturaleza y supuestos de la representación política.* IV. *Sistema de representación proporcional de las minorías.*

Con la desconfianza de nosotros mismos cuando tenemos que manifestar nuestras ideas ante una concurrencia tan respetable como la presente, en la que se encuentran las más notables ilustraciones de nuestro foro, juristas de acreditada y merecida nombradía; personas distinguidas y una juventud ávida de ciencia; y más aún, lo que siento es que al ponerme en este lugar me falta la madurez que atesora conocimiento, para elevarme a la altura de la misión que debo cumplir, lo cual hará que mi papel se reduzca al muy modesto abrir, como quien dice las puertas del recinto augusto de la ciencia, para dejar libre el paso a la entrada de esa pléyade de ilustres juristas que pronto han de venir con el conocimiento autorizado que su respetable prestigio les otorga, a satisfacer la justa expectativa de ansiedad pública y aportar nuevos horizontes del saber, dictando desde aquí los oráculos de la ciencia y derramando tesoros de su elocuencia y su abundante instrucción.

Pues bien, tócame ahora presentar a su consideración un estudio de

suma importancia y de naturaleza polémica: la representación política de las minorías en el siglo pasado.

La representación política de las minorías es un tema del todo polémico porque da origen a una serie de reflexiones, inquietudes, soluciones y, porque no decirlo, a una serie de divagaciones. Todo ello, tendiente a desentrañar su esencia y alcance; y al igual que otros conceptos políticos "...el de representación parece haberse convertido en concepto ideal que resume en sí todo lo bueno, bello y agradable. Pugnan todos por arrebatárselo, y dijérese que cada cual da por ganada la batalla y al adversario por vencido cuando han conseguido salvar para el régimen que postula o describe el epíteto representativo."<sup>2</sup>

El ilustre jurista Andrés Clemente Vázquez, en relación con el tema que ocupa nuestra atención afirma:

con el sistema representativo o delegado, ha sucedido en este siglo de portentosas maravillas y radicales conquistas lo que con casi todos los momentos humanos: donde parecía haber un error, se ha hallado una verdad; donde se creía consumado el *desideratum* de la perfección, se han descubierto nuevos y dilatados horizontes de civilización y de progreso.

En efecto, el gobierno de todos y para todos es el principio único —como afirma el publicista argentino Luis Varela— que escriben los pueblos más avanzados de Europa y América en sus códigos constitucionales o que proclaman en su derecho consuetudinario.

Por ello, antes de entrar en materia, preciso es aclarar el pensamiento que envuelve a la expresión representación política; buscar su esencia para que de su comparación con los derechos de los Estados, surja la solución de nuestra tesis.

## I. PLANTEAMIENTO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

En el vasto y complejo mundo político, existe una realidad por la que siempre se ha mostrado interés: la representación política.

Por ello, todo estudio que se realice al respecto, se encuentra condicionado y limitado por un rasgo característico en las realidades políticas: su naturaleza radicalmente polémica. Francisco Javier Conde a éste respecto afirma:

se aborda con ello... uno de los problemas más complejos de la teoría

<sup>2</sup> Cfr. Conde, Francisco Javier, *Representación y régimen español*, Madrid, 1945, pp. 17-18.

política. Como pocos, está el vocablo transido de sustancia polémica. Tiene además prendida la raíz en lo más hondo, de suerte que arrastra consigo, con forzosidad insoslayable, un haz de cuestiones fundamentales: el poder político, el mando, la esencia de la realidad social y de la realidad política...<sup>2</sup>

Pues bien, la representación política como elemento formal de la organización del Estado moderno, ha sido, lo es y seguirá siendo tan importante y esencial a esa organización, que éste no existiría sin la presencia de tal elemento, es decir, la organización del Estado es posible ante todo por la representación.

Ahora bien, la representación como institución jurídico-política —siguiendo al jurista Carlos Ollero— puede ser estudiada desde planos diferentes.

Desde el punto de vista especulativo la representación política se manifiesta desde el momento en que unos cuantos realizan funciones en nombre de otros. Bajo este supuesto, debemos analizar qué es la representación, su naturaleza, finalidad y su función.

Sin embargo, el problema de la representación política desde este primer supuesto, consiste en que “supone una justificación radical de la idea de representación, y opera, pues, como creencia legitimadora de los órdenes e instituciones políticas”.<sup>3</sup>

Asimismo, la representación puede ser estudiada como sistema político, en cuyo caso el tema será “sistema representativo”, en tanto planifica la convivencia política en torno a la idea de representación, y en este caso, la representación viene a significar sistema político representativo, como esencial cualificante de las formas o regímenes políticos.

Bajo esta última hipótesis, tendríamos que hablar del cuadro institucional de un orden político representativo —es como señala el autor en cita—, respondiendo a la pregunta ¿quién manda efectivamente en la organización política?

También la idea de representación puede referirse al estudio de las técnicas concretas que hacen posible la representación como cooperación. En este caso, el tema supone la respuesta al ¿cómo? del ejercicio del mando representativo, es decir, sentando las bases generales por las cuales se establece la relación representante-representado, determinando sus condiciones y características.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 7.

<sup>3</sup> *Cfr.* Ollero, Carlos, “El sistema representativo”, conferencia pronunciada el 10 de marzo de 1961 dentro del ciclo “Experiencias políticas del mundo actual” organizado por el Instituto de Estudios Políticos, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 119, septiembre-octubre de 1961, pp. 1 y ss.

Nosotros nos referiremos a ambos supuestos —como podremos percartarnos en el desarrollo del presente estudio— para realizar la exégesis de la referida institución jurídico política.

## II. BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Toda idea de representación política se encuentra asociada con el concepto democracia. Este último no resulta estático sino dinámico, o sea, va adquiriendo nuevas características para adecuarse a los nuevos avances de la sociedad, y cuya concepción moderna se caracteriza porque el poder de dirección del gobierno encuentra su fuente inspiradora en la representación mayoritaria de la sociedad, sin olvidar la importancia que representa, en un país que se precie de practicar la democracia, incorporar a las minorías en la toma de decisiones de Estado.

La democracia en su concepción original se utilizó para significar la forma de gobierno en la que el derecho de tomar decisiones políticas era ejercido por todos los ciudadanos actuando bajo procedimientos mayoritarios. A esta prístina forma democrática, se le llamó democracia directa. Por ello, en los albores de las primeras formas de organización, el régimen democrático fue ejercido por el pueblo. Ejemplo de ello lo es la *polis* griega, donde los ciudadanos se reunían en el ágora a discutir y aprobar directamente los asuntos referentes al Estado sin necesidad de un intermediario. Ésta es, quizá, la razón por la cual los filósofos griegos no alcanzaron a vislumbrar la importancia de la representación política. Platón y Aristóteles escasamente tocaron el tema. Se carecía, inclusive, de un término para definirla.

Sin embargo, a medida que avanza una sociedad es menester que también avancen sus instituciones; y si a ello agregamos la complejidad de los problemas económicos, políticos, sociales e inclusive la acción demográfica que presentan, llegaremos a una conclusión: el régimen democrático debe adquirir nuevas modalidades para la construcción y remozamiento de nuevas formas de organización política.

Esta es la razón principal por la cual la representación empieza a gestarse en el medioevo, en donde fenómenos como el surgimiento de la burguesía y la lucha de la nobleza por limitar el poder, dieron como resultado la celebración de los “concilios nacionales”<sup>4</sup> donde aparecían representados los estamentos más importantes de la comunidad feudal. A este respecto Gierke expone:

<sup>4</sup> Rodríguez Lozano, Amador. “Representación política”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, t. VIII, pp. 24 y 25.

Las teorías políticas del medievo hicieron considerable uso de la idea de representación; para la Construcción de la Iglesia y el Estado... tomaron prestado de la ley empresarial la formulación teórica de la idea, corriente en la Edad Media, aunque desconocida en la antigüedad, del ejercicio de los derechos pertenecientes a la comunidad, por parte de una asamblea representativa.<sup>5</sup>

En este orden de ideas, Carl J. Friedrich apunta: “Los planes de representación surgieron como parte del orden constitucional del medievo, cuando el mismo asumió unas proporciones que imposibilitaban toda acción directa...”<sup>6</sup>

Por su parte, las asambleas representativas se desarrollaron en gran parte de Europa durante la Edad Media, cuyo caso más ilustrativo lo es el Parlamento Inglés —en el que la nobleza se unía con el alto clero en las “lores espirituales y temporales”, en tanto que los caballeros en conjunto con los burgueses formaban los comunes—, que trascendiera como uno de los modelos más significativos para la mayoría de las asambleas representativas.

Sin embargo, no fue sino hasta el siglo XVIII cuando la democracia representativa, con caracteres propios, surge ante la irrealizable práctica de la democracia directa o pura; esto es, ante la imposibilidad de que todos los ciudadanos se reunieran a participar en las decisiones de gobierno, fue necesario nombrar representantes que, reunidos en una asamblea, constituyeran la autoridad que refleje la voluntad de la cual derivan.

A partir de entonces el Occidente vive la experiencia de una peculiar forma política: La democracia representativa “... en la cual los ciudadanos ejercitan el mismo derecho de tomar decisiones políticas sin asistir personalmente a las asambleas que deliberan y deciden los asuntos que se plantean, dado que lo hacen a través de representantes que ellos eligen y responden ante ellos”.<sup>7</sup>

Por otra parte, resulta interesante señalar que cuando la Constitución francesa de 1791 asienta la teoría de la representación política, lo hace implantando los mecanismos filosófico-doctrinarios para marcar su posición frente a la monarquía, que era la única instancia en donde se centraba o podía centrarse la idea de representación.

<sup>5</sup> Cit. por Friedrich, Carl J., *Gobierno constitucional y democracia*, Instituto de Estudios Políticos de Madrid, 1975, t. II, p. 12.

<sup>6</sup> *Idem*, p. 13.

<sup>7</sup> Cfr. Preciado Hernández, Rafael, “La democracia postulada por la Constitución de 1917”, *Obra jurídica mexicana*, México, Procuraduría General de la República, 1985, t. II, p. 1883.

El proceso democratizador en Europa hasta 1914, no alcanzó la polaridad de una democracia representativa, dado que la titularidad monárquica del poder seguía manifestándose en Europa; empero, el proceso democratizador referido se consuma cuando el concepto nación sufre un desplazamiento por el concepto pueblo, cuya realidad resultaba natural y cuantitativa.

Tratándose del Estado mexicano, la representación política no encuentra un antecedente sino hasta 1808, con el documento presentado por Francisco Primo de Verdad, Francisco Azcárate, fray Melchor de Talamantes y Jacobo Villaurrutia, en el cual se contemplaba el plan intitulado "Las Ideas del Congreso Nacional de Nueva España", y con el que se pugnaba por la creación de una asamblea de 300 representantes de la Nueva España. Fue a partir de la referida idea, cuando el constitucionalismo mexicano se caracterizó por contemplar tácita o expresamente, a partir de los elementos constitucionales de López Rayón, la idea de representación.<sup>8</sup> Dicho documento, en su artículo séptimo, señala: "El Supremo Congreso constará de cinco vocales nombrados por las representaciones de las provincias...", y el artículo trece que disponía: "Los representantes serán nombrados cada tres años por los ayuntamientos respectivos, y éstos deberán componerse de las personas más honradas y de proporción, no sólo de las capitales, sino de los pueblos del Distrito".<sup>9</sup>

### III. NATURALEZA Y SUPUESTOS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Es necesario, asimismo, por razones de metodología, señalar cuáles son los supuestos bajo los que se manifiesta la representación; es decir, en qué momento se presenta como institución jurídico-política.

El fenómeno de la representación política, afirma F. J. Conde, se manifiesta cuando coinciden las siguientes circunstancias:

a. Que el titular sobre el cual recae la representación (representado) constituye una unidad y una totalidad desde el punto de vista político e ideal.

b. Todo titular genuino de la voluntad política (voluntad general), no es capaz de querer y obrar por sí mismo, y ha de hacerlo por medio de representantes, a los cuales les confiere dicha facultad por el único medio válido de producción de la voluntad general, es decir, por la elección.

<sup>8</sup> Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, nota 4, p. 25.

<sup>9</sup> Cfr. Villar de la Torre, Ernesto y otros, *Historia documental de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1984, t. II, pp. 78-81.*

Por lo expuesto, podemos afirmar —agrega el autor en cita— que el marco de la representación ha de ser aquel que ofrezca la mejor posibilidad institucional para la libre concurrencia de opiniones y voluntades, porque la verdad sólo podrá alcanzarse discutiendo libremente, o sea, parlamentando. El parlamento es la sede natural de la representación.<sup>20</sup>

Por todo ello, la representación es por una parte la base legitimadora del orden político, la que lleva anexa la titularidad de la soberanía; y por la otra, el esquema institucional apto para organizar y expresar esa idea de representación, esto es, el parlamentarismo.

La idea de representación en el sentido expuesto tiene como consecuencia lógica lo siguiente:

1. La transmutación del concepto *volonté générale* como voluntad objetiva, en agregación de voluntades subjetivas y la localización de la misma en la mayoría numérica.

2. La ausencia de interferencias asociacionales de cualquier índole, entre el individuo-gobernado y las instancias representativas del sistema gobernante, incluyendo la hostilidad de los partidos políticos.

3. El propósito inspirador de las técnicas representativas o de representación reflejan las diversas tendencias e inquietudes políticas disociativas a través de los sistemas electorales. Entonces la representación pasará de ser, como afirma Bordeau, expresión de la voluntad a ser imagen de la opinión. Bajo esta hipótesis el proceso electoral tiene por objeto suministrar una imagen del estado que guarda la opinión del pueblo y cuyo resultado será establecer un marco político de las tendencias del país.

De esta manera, el gobierno de la opinión pública será, como Heller decía, “la forma singular de relativización del poder del primero con la voluntad del segundo, es decir, que el gobierno de la opinión pública supone una unidad de capacidad y obrar de la *public opinion*, que sólo se puede admitir, si se acepta la ficción de una voluntad del pueblo, que se forma a sí misma, sin intervención del elemento autoritario”.

Por su parte Carl Smith, en relación con la existencia de la representación política, se refiere a dos principios formales: el de identidad y el de representación. Con respecto al primero, afirma:

El pueblo puede ser capaz de actuación política, ya en su realidad inmediata —por virtud de una homogeneidad fuerte y consciente a

<sup>20</sup> Véase Conde, Francisco Javier, *op cit.*, nota I, pp. 29 y ss.

consecuencia de firmes fronteras naturales, o por cualesquiera otras razones y entonces esa unidad política como magnitud real— actual en su identidad del pueblo, existente en un momento dado, consigo mismo, como unidad política, se basa en que no hay ningún Estado, sin pueblo y, por ello, un pueblo ha de estar siempre realmente presente con magnitud efectiva.

Por cuanto al segundo principio, Smith expone:

el principio contrapuesto parte de la idea de que la unidad política del pueblo como tal nunca puede hallarse presente en identidad real, y por ello tiene que estar siempre representada por hombres. Todas las distinciones de auténticas formas fácticas, cualquiera que sea su especie: Monarquía, Aristocracia y Democracia, Monarquía y República, Monarquía y Democracia, etcétera, pueden reducirse a este contraste decisivo entre identidad y representación.<sup>11</sup>

En este orden de ideas, León Duguit señala que “la representación no es más que la situación en que uno o varios individuos ejercen funciones de Estado, en nombre de otros que detentan de hecho la mayor fuerza”.<sup>12</sup>

Jellinek, por su parte, afirma: “la representación es la relación que existe entre una persona con otra u otras por medio de la cual la voluntad de la primera se considera como la expresión inmediata de la voluntad de los últimos”.<sup>13</sup>

De las doctas apreciaciones expuestas podemos concluir diciendo:

Primero: La representación política es un fenómeno por virtud del cual el pueblo designa a un determinado número de personas para que participen en la toma de decisiones políticas, ante la imposibilidad de hacerlo por sí mismo, utilizando para ello una serie de técnicas, entre las cuales destaca fundamentalmente la elección.

Segundo: La representación se fundamenta en tres bases consustanciales al propio sistema representativo:

A. La voluntad de sus miembros, la de los representantes individualmente considerados, es libre e irresponsable respecto de un grupo parcial de electores y a cualquier clase de mandato específico. Los representantes lo son de todo el pueblo en su unidad y totalidad.

<sup>11</sup> De ahí la frase *L'Etat C'es moi*, que significa: yo sólo represento la unidad política de la nación. Cfr. Smith, Carl, *Teoría de la constitución*, Madrid, Ed. de Revista de Derecho Privado, pp. 236 y 237.

<sup>12</sup> Duguit, Leon, *Manual de derecho constitucional* (trad. José G. Acuña), Madrid, 1926, pp. 51 y 53.

<sup>13</sup> Cit. por Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, IGEM, 1983, p. 297.



**B.** La exigencia de que los procesos electorales funcionen adecuadamente, de manera que la pluralidad de voluntades, opiniones y tendencias, queden reflejados en el parlamento.

**C.** Que las decisiones que se produzcan en nombre de la totalidad y unidad del pueblo se adopten por mayoría.

La primera de estas bases entrará en crisis con la interferencia de los partidos modernos, fuertes y disciplinados. Con la segunda se adoptará la confianza en el parlamento, y con la tercera será punto menos que inasequible al fomentarse la pluralidad de partidos y con ello de tendencias e intereses.

Pero si esta es la teoría, la práctica en el constitucionalismo mexicano demuestra lo contrario, pues en muy pocos casos los representantes lo fueron de la nación, del pueblo. Lanz Duret a este respecto afirma:

La falta de educación cívica del pueblo, la inexperiencia política de un país joven como el nuestro, con poco más de un siglo de vida autónoma e independiente, la pobreza económica en que hemos vivido desde el virreinato y especialmente después de la emancipación de la colonia, han impedido la organización de verdaderos partidos políticos, y el funcionamiento de instituciones jurídicas capaces de establecer un verdadero régimen de legalidad y de preservar y defender a los individuos contra los crónicos e interminables atentados del Poder Público bajo todas las formas de gobierno que hemos tenido. Todas estas circunstancias han hecho que los representantes del pueblo, en vez de desempeñar la función legislativa, a la par que la función política suprema que en todos los países corresponde al Parlamento; carentes de significación ni importancia alguna, se han concretado a desempeñar el borroso, cuando no triste y reprochable papel, de emisarios de los caciques locales en los tiempos en que estos han preponderado en alguna Entidad Federativa, o han sido instrumentos serviles e incondicionales del poder central si éste domina de un modo absoluto en la República entera. Exceptuando rarísimas ocasiones y cortísimos periodos, no han demostrado valor civil, ni independencia de criterio para ejercitar las numerosas e importantísimas facultades que tienen y que siempre les han conferido nuestras constituciones.<sup>14</sup>

Por ello, no podemos soslayar en atención a las imperfecciones que presenta la representación, la necesidad de introducir, como ha sucedido en algunos países, verbigracia la Constitución francesa de 1958 que introdujo el referéndum, instituciones características de la demo-

<sup>14</sup> Cfr. Lanz Duret, Migucl, *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, México, Norguis Editores, 1959, p. 52.

cracia semidirecta, con la finalidad de perfeccionar la institución en estudio.

Cabe destacar que en el constitucionalismo mexicano también ha existido la inquietud de introducir instituciones representativas semi-directas. Ejemplo de ello lo es la idea de modificación del artículo 135, propuesta por el jurista mexicano Ignacio Burgoa. Dicha propuesta consiste en lo siguiente:

Artículo 135 .....

.....  
Siempre se exigirá el referéndum popular en los términos que establezca la ley reglamentaria de este precepto, para la supresión, restitución y sustitución de:

- I. La soberanía popular.
- II. El régimen democrático y federal.
- III. Las garantías individuales.
- IV. El juicio de amparo.
- V. La no reelección presidencial.
- VI. Las garantías sociales en materia obrera y agraria.<sup>15</sup>

Asimismo, la no menos importante aportación del jurista Jorge Carpizo, para introducir el referéndum popular tratándose de las decisiones jurídico-políticas fundamentales, es decir: los derechos humanos, la soberanía, la división de poderes, el sistema representativo, el sistema federal, la supresión del Estado sobre la Iglesia y la justicia constitucional.

Por las consideraciones expuestas, se hace presente el radiomensaje de navidad de Pío XII en 1944, en el cual señalaba que

para llevar a cabo una acción fecunda, para obtener la estima y confianza, todo cuerpo legislativo —la experiencia lo demuestra indudablemente— debe recoger en su seno una selección de hombres espiritualmente eminentes y de carácter firme que se consideren como representantes de todo el pueblo y no ya como los mandatarios de una muchedumbre a cuyos intereses particulares muchas veces, por desgracia, se sacrifican las reales necesidades y exigencias del bien común. Una selección de hombres no limitada a una profesión o a una condición determinada, sino imagen de la múltiple vida de todo el pueblo. Una selección de hombres de sólidas convicciones... de juicio justo y seguro, de sentido práctico y ecuánime, coherente consigo mismo, en todas las circunstancias; hombres de doctrina clara

<sup>15</sup> Cit. por Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 13, p. 174.

y sana, de designios firmes y rectilíneos, hombres sobre todo, capaces, en virtud de la autoridad que emana de su conciencia pura y ampliamente se irradia y se extiende en su derredor, de ser guías y dirigentes, sobre todo en los tiempos en que urgentes necesidades sobreexcitan la impresionabilidad del pueblo y lo hacen propenso a la desorientación y extravío; hombres que en los periodos de transición, atormentados generalmente y lacerados por las pasiones, por opiniones divergentes y por opuestos programas, se sienten doblemente obligados a hacer circular por las venas del pueblo y del Estado, quemadas por mil fiebres, el antidoto espiritual de la visión clara, de la bondad solícita, de la justicia que favorece a todos igualmente y la tendencia de la voluntad hacia la unión y la concordia nacional en su espíritu de sincera fraternidad.<sup>16</sup>

A tenor de lo anterior, la mejor forma de mejorar la representación política, no sólo estriba en un sistema adecuado en donde se aseguren los derechos de las minorías en proporción a su número, sino que es menester asimismo, una auténtica selección de dirigentes y volver a la tradición democrática del gobierno de los mejores.

En este orden de ideas, Lindsay en su obra *El Estado democrático moderno* afirma que "...para sobrevivir, la democracia tendrá que emplear y utilizar hasta la última partícula de habilidad, conocimiento y liderazgo de que pueda disponer un Estado democrático moderno. Sólo es posible si se puede cambiar la apreciación de la habilidad; el conocimiento y la pericia, con la referencia por la humanidad común de los seres humanos".<sup>17</sup>

Una vez expuestos, de manera sucinta, los supuestos de la representación política, procederemos a analizar su naturaleza.

Para nadie es un enigma que la representación política ha venido a ocupar en el mundo político el lugar que ocupó en otros tiempos el gobierno teocrático, emitiéndose numerosas concepciones para explicar su naturaleza.

Tres son las teorías que con mayor frecuencia hemos escuchado en torno a la naturaleza de la institución en estudio.

1) La teoría del mandato imperativo, que sostiene que el representante, es decir, la persona designada por el agregado comunitario realiza funciones propias de un procurador, limitado a las instrucciones

<sup>16</sup> Cit. por Rosseti C., Alfredo. "Representación y técnica democrática", *Revista Lecturas Jurídicas*, Universidad de Chihuahua, núm. 21, octubre-diciembre de 1964, pp. 24 y 25.

<sup>17</sup> Lindsay, A. D., *El Estado democrático moderno* (trad. Vicente Herrero), México, 1945, p. 373.

de sus representantes, y en donde el representante viene a ser el instrumento a través del cual los representados externalan su voluntad política.

Esta teoría, sin lugar a dudas encuentra su fundamento en una concepción contractualista y a la vez privativa entre el representante y el representado.

Quienes sostienen el *mandat imperatif* vinculan a la representación con el mandato de derecho privado que obliga al cumplimiento de un programa y a una serie de instrucciones y a la obtención de determinados resultados, siendo los representantes los responsables de la ejecución del mandato, el cual inclusive puede ser revocado.

Esta teoría ha sido desechada porque resulta casi imposible la realización de un programa donde se contemplen la totalidad de situaciones y porque las circunstancias no resultan iguales, y más aún, porque el representante no puede consultar para todo a los electores.

Aunado a lo expuesto, permítaseme traer a colación una cita, que por la amplia autoridad jurídica de quien procede sirve de apoyo a lo que hemos expresado. Considera Carl Smith:

Un mandato imperativo al estilo medieval con dependencia del diputado (representante) respecto de instrucciones y de organizaciones y partidos estamentales y de otra especie, contradiría tanto el pensamiento de la unidad política como también el supuesto democrático fundamental, la homogeneidad sustancial de un pueblo cuya unidad natural y política hace considerarlo como idéntico.<sup>18</sup>

2) Teoría organicista alemana. Trata de explicar la representación política con base en la interdependencia entre un gobierno y sus diferentes partes, considerándolos como órganos de la sociedad.

Según esta concepción, los representantes son órganos del Estado, por lo que el pueblo y el congreso o parlamento lo serán también, pues es el pueblo quien en funciones electorales crea el parlamento y éste deviene como órgano del Estado, representando de manera inmediata a la voluntad del pueblo.

3) Teoría clásica de la representación. La Constitución mexicana de 1917 adopta la teoría clásica de la representación, cuyas características han sido claramente delineadas por el ilustre jurista Jorge Carpizo, de la siguiente manera:

a) El representante lo es de todo el pueblo, de toda la nación y no sólo del distrito electoral que lo eligió.

<sup>18</sup> Cit. por Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1981, p. 269.

- b) El representante en su actuación es independiente de sus electores, éstos no le pueden indicar en qué sentido debe votar.
- c) El representante es pagado por el Estado y no por los votantes.
- d) Los votantes no pueden hacer renunciar al representante mediante la concepción de que le revocan el mandato.
- e) El representante no tiene que rendir informes o cuentas a los ciudadanos que lo eligieron.
- f) La elección del representante se basa en el principio del voto individual, logrando la curul quien obtuvo la mayoría de votos en ese determinado distrito electoral.<sup>19</sup>

#### IV. SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DE LAS MINORÍAS

Hasta este momento pareciera que no nos hemos referido en lo absoluto al tema central de esta ponencia. Pues bien, se tiene y no se tiene la razón, si consideramos que para llevar a cabo cualquier estudio de la representación como institución jurídico-política, es necesario determinar, aunque de manera somera, lo que en párrafos anteriores hemos expuesto, pues de ello depende la comprensión del tema concreto que pretendemos desarrollar.

Hecha esta aclaración, procederemos al análisis de nuestro estudio.

Cuando se buscan las razones para explicar la fuerza dinámica que en su devenir histórico ha tenido la representación proporcional de las minorías, condensada en el caso del Estado mexicano hasta la reforma de 1962 para introducir los llamados diputados de partido, y claro está con la reforma política de 1977, en donde se introduce el sistema mixto con dominante mayoritario, y dentro del cual se contempla el sistema de representación proporcional, la atención de los estudiosos no debe limitarse a la consulta de una amplia bibliografía, sino también debe tomar en cuenta el respaldo popular que haciendo posible tal fuerza, nace de una causa más honda y también más sencilla: la revalorización de la dignidad humana como factor de la vida política mexicana y el reencuentro del hombre con sus aspiraciones, seguido por la sorpresa de sentirlas realizadas.<sup>20</sup>

El gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, según la expresión de Lincoln en su magna oración de Gettysburg determina la

<sup>19</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 13, p. 297.

<sup>20</sup> De 1946, fecha en que ingresan por primera vez representantes de la oposición a la Cámara de Diputados, hasta el año de 1963 —próximo a la aplicación de la reforma de los diputados de partido—, fueron 32 diputados de oposición admitidos en la Cámara. Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 18, pp. 591 y ss.

necesaria intervención del pueblo en la dirección de los asuntos del Estado, por medio de sus representantes. Por lo mismo, en un gobierno representativo, donde un sector de la población queda excluido de los órganos representativos, no tendrá verdaderamente características de una democracia.

En atención a lo expuesto, se buscó la manera de darle al pueblo una más efectiva y frecuente participación en las decisiones políticas, es decir, para acrecentar el carácter democrático del mismo se pensó, desde épocas muy remotas, en la necesidad de que el Estado estableciera un sistema de planeación democrática que recogiera las aspiraciones y demandas de la sociedad y cuya organización, establecimiento y control lo hiciera el propio Estado.

Se pensó en el sistema idóneo que instituyera una más efectiva, útil y respetuosa participación ciudadana. Fue entonces cuando surgió el sistema de representación proporcional, con la clara ilusión de los Estados que buscan en el mismo, el paradigma de la democracia representativa.

No obstante lo anterior, durante las primeras décadas del siglo pasado, los estadistas más avanzados de la democracia se conformaron con proclamar y sostener como tónica predominante, el principio de las mayorías como ley suprema, justa y conveniente en las naciones libres. A pesar de ello, en el año de 1814, la Constitución de un país monárquico, la Constitución de Noruega, asombró a los paladines de la democracia representativa, al reconocer los derechos de las minorías para tomar parte en las decisiones de gobierno.

Sin embargo, la primera idea en torno a la representación proporcional se suscita en la Convención Francesa de 1793, sin que la misma condujera a resultados prácticos. En 1839 el sistema de lista incompleta era practicado en el estado de Pensylvania. En 1857, Thomas Hare presentó su plan conocido con el nombre de "representación proporcional". Posteriormente se refirieron al aludido sistema Gergonne y Thomas Wright Hill, cuyo hijo llevara la idea a Australia en 1839. Tiempo después, en 1842, Víctor Considerant propuso un sistema de representación proporcional al Consejo de Ginebra; en 1859 *Mr. Andrae* en Dinamarca y *Mr. Hare* en Inglaterra, establecieron las bases para que fuese verdad la representación de las minorías proporcionalmente a las fuerzas de los partidos políticos.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Debe mencionarse que en el siglo pasado, algunos países latinoamericanos consignaban en sus respectivos ordenamientos jurídicos, los derechos de las minorías. Así, por ejemplo, el Constituyente de Buenos Aires de 1873 consignó en la Constitución del mismo país, los siguientes artículos:

Emilio Castelar hablando de la representación proporcional de las minorías afirma:

... es necesario que este principio triunfe en las conciencias, para que triunfe en la práctica. Como todos los cuerpos son gases condensados, todas las instituciones son ideas condensadas también. Y al esparcir una idea, al lanzarla a los cuatro vientos, al verterla en el lenguaje sencillo de la didáctica o en el lenguaje apasionado de la polémica, puede asegurarse que ha comenzado su encarnación milagrosa. Esta idea de la representación proporcional de las minorías, se impone por su propia fuerza dialéctica. Las democracias no han pasado todavía, ni pueden pasar en mucho tiempo, del periodo representativo. Pero las democracias deben ser hoy la representación universal de los ciudadanos, hoy que todos los privilegios se han borrado y todas las castas se han caído. Para que esta universalidad de representación se asegure, es necesario que los partidos diversos se hallen representados en los parlamentos proporcionalmente a su número en el país. Y si hay minorías, es necesario que esas minorías no desaparezcan aplastadas por el número. Precisa presentarlas en las asambleas, tales como en el país existen; pues para impulsar los progresos políticos es indispensable el orden antes que todo, y para fundar el orden es necesario que las mayorías tengan un poder inspeccionado siempre y siempre discutido en la esfera legal por las minorías.<sup>22</sup>

En el mismo sentido John Stuart Mill, en sus consideraciones sobre un gobierno representativo se muestra ferviente partidario del sistema de representación proporcional, al afirmar que "Hombre por hombre la minoría debería estar representada cabalmente con la mayoría. Sin esto, no hay igualdad en el gobierno, sino desigualdad y privilegio; una parte del pueblo gobierna al resto y existe una porción del mismo

Artículo 47. La representación política tiene por base la población y con arreglo a ella se ejercerá el derecho electoral.

Artículo 48. La atribución del sufragio popular es un derecho inherente a la calidad de ciudadano argentino, y un deber que desempeñará con arreglo a las prescripciones de la constitución y a la ley de la materia.

Artículo 49. La proporcionalidad de la representación será la regla en todas las elecciones populares, a fin de dar a cada opinión un número de representantes, proporcional al número de sus adherentes, según el sistema que para la aplicación de este principio, determine la ley.

Cfr. Clemente Vázquez, Andrés, "Derechos de las minorías en las elecciones populares", tesis leída el 8 de mayo de 1876, *El Foro*, t. VI, núm. 91, 17 de mayo de 1876, p. 161.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 160.

a la que se le niega la parte de influencia que le corresponde en su derecho a la representación".<sup>23</sup>

Ahora bien, tratándose del constitucionalismo mexicano, que es lo que interesa a los congresistas aquí reunidos, cuenta con una gran variedad de documentos que caracterizaron, caracterizan y seguirán caracterizando su vida política. Entre esos documentos figuran: El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, o Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814; el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824; la Constitución centralista de 1836, conocida como las siete leyes y las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843; el Acta Constitutiva y de Reformas de 21 de mayo de 1847 y la Constitución de 1857.

Sin embargo, ninguno de estos documentos constitucionales aseguró, ni siquiera se refirió a los derechos de las minorías. Y más aún, si analizamos cada una de las disposiciones electorales desde las bases para las elecciones del Nuevo Congreso de 17 de junio de 1823, hasta las prevenciones para la instalación de juntas populares del 2 de noviembre de 1854, podremos percatarnos de que el constitucionalismo mexicano se ha caracterizado por la tónica predominante del sistema electoral mayoritario, por la influencia de la doctrina constitucional clásica. Y hoy en día, confieso con honestidad, no he encontrado una respuesta del todo satisfactoria del porqué los derechos de las minorías no se contemplaron.

Sin embargo, juristas del siglo pasado, como Andrés Clemente Vázquez, pugnarón por el reconocimiento constitucional de las minorías proporcionalmente representadas.

Cabe señalar que el sistema mayoritario en las postrimerías del siglo pasado resultaba obsoleto; en este siglo, el maestro Andrés Serra Rojas, en apoyo a la tesis que sostenemos, afirma:

El sistema mayoritario es un sistema atrasado, carente de unidad ciudadana y de fuerza representativa. Un voto es suficiente en ocasiones para dejar inerte a una fuerza semejante. En el resumen total de votos de una nación, es la mitad de la misma la que se queda sin representación adecuada. El sistema mayoritario es anticuado y aún en los países que lo practican, resulta o de un régimen autoritario que elimina en esta forma a las opiniones discrepantes o fuerzas que se le opongan, o de un mecanismo atrasado o inoperante

<sup>23</sup> Cit. por Madrid Hurtado, Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*, México, PRI, 1980, p. 268.



que encubre la mistificación del proceso electoral. Tratándose de la elección de diputados el sistema mayoritario es notoriamente injusto.<sup>24</sup>

De esta manera, para sustituir el sistema mayoritario se ha construido el sistema de representación proporcional, con el cual se pretende asegurar la participación activa de las minorías.

El único caso que recuerdo donde se vio alterado el sistema mayoritario, para introducir un ensayo de representación proporcional aplicado al Poder Ejecutivo, fue en la Constitución Federal mexicana de 1824, donde al crearse la vicepresidencia como cargo autónomo, se atribuyó al segundo candidato más votado. Claro está, después del designado presidente por los electores.

Por otra parte, los legisladores de 1857 declararon que los derechos del hombre —no los derechos de las mayorías— son la base y objeto de las instituciones. Empero, al entrar en detalle, a aquellos mismos legisladores se les olvidó completamente que la soberanía no puede emanar del mayor número, sino de todo el pueblo. Quizás acaso, la inestabilidad política que vivió siempre el país, aunada a la falta de auténticos partidos políticos, sea la causa de que no se hubiese contemplado durante el transcurso del siglo pasado la representación política de las minorías.

Sin embargo, a pesar de no contemplarse expresamente los derechos de las minorías a ser representadas, tengo noticias de algunos intentos que pugnaron por su reconocimiento.

Un primer documento en donde se manifestó implícitamente la idea de la representación proporcional de las minorías fue en la sesión del 14 de febrero de 1824 en el Congreso Constituyente del estado de Jalisco,\* donde los representantes de los ciudadanos de La Barca, a pretexto de contribuir para la reedificación de un hospital y entenderse para tales efectos entre sí solos, suplicaban se les nombrara un tercer alcalde de su clase en aquel ayuntamiento.

El punto sexto del acta de la sesión referida, textualmente señalaba:

Acompañó una representación de los ciudadanos de La Barca, conocidos antes por indios, en que manifiestan que el hospital se halla en la necesidad de reedificarse, y que ellos se obligan a contribuir

<sup>24</sup> Véase Serra Rojas, Andrés, *Sistema de representación proporcional en México*, México, Instituciones Políticas Mexicanas, 1962, p. 8.

\* Agradezco al señor Alfredo Islas su amable cooperación al brindarme esta información.

para que esto se verifique; pero estando tan acostumbrados a entenderse para semejantes contribuciones entre sí solos, suplican se nombre un tercer alcalde de su clase en aquel ayuntamiento, para que entienda, tanto del asunto indicado, como de sus disenciones particulares sobre tierras y reparto, sin que por esto se crea que aspiran a que se le quite a dicha Corporación del conocimiento que debe tener en los negocios requeridos...<sup>25</sup>

Sin embargo, dicha proposición no tuvo ningún resultado práctico, sólo acaso, una pequeña difusión de la necesidad de incorporar a las minorías en la toma de decisiones.

Posteriormente existió un proyecto de ley presentado a la Legislatura del estado de Chihuahua por el señor Eligio Muñoz, en el cual proponía que los diputados, jueces y magistrados propietarios fuesen electos por las mayorías, y que las minorías nombraran a los diputados, jueces y magistrados suplentes. Dicho proyecto no llegó a aprobarse, y como acertadamente señala el jurista Andrés Clemente Vázquez, el señor Muñoz carecía de la mínima idea de la proporcionalidad por cuanto no se daba con el referido proyecto una participación efectiva a las minorías, sino simplemente una intervención pasajera y desigual, sobre todo desigual en la toma de decisiones de Estado.<sup>26</sup>

Asimismo, en el tiempo de la administración del presidente Mariano Arista, existió un intento de aparente representación proporcional. Pero dejemos referir dicho proyecto al tratadista Andrés Clemente Vázquez:

...entonces se permitió el fraccionamiento de los Colegios Electorales, para evitar los choques tumultuosos de los partidos militantes y al Congreso General vinieron los diputados de mayoría y los de minoría, en cantidades relativas al número de los colegios que los había nombrado. Pero aquella determinación más bien que reforma electoral, fue una providencia de circunstancias que no llegó a arraigarse, ni a tener trascendencia política o constitucional en lo futuro.<sup>27</sup>

Asimismo, en el proyecto de mayoría de diputados del Distrito Federal de 29 de noviembre de 1846, suscrito por Manuel Crescencio Rejón, Fernando Agreda y José María del Río, se hizo alusión a los derechos de las minorías por cuanto argumentaban que un sistema electoral

<sup>25</sup> Sesión del 14 de febrero de 1824, del Congreso Constituyente del estado de Jalisco.

<sup>26</sup> Cfr. Clemente Vázquez, Andrés, *op. cit.*, nota 21, p. 61.

<sup>27</sup> *Ibidem.*

tan viciado (refiriéndose al nuestro) sólo ofrece un simulacro de una representación democrática.

De las consideraciones anteriores se concluye que en el siglo pasado, no obstante de no contemplarse expresamente la representación política minoritaria, existió la idea que trascendiera hasta el presente siglo, con la clara y firme convicción de que el pueblo debe tener la mayor participación posible en un gobierno, porque los gobiernos que se apoyan en determinadas clases sociales, oprimen y vejan a las demás, por el interés natural que tienen en elevar y aumentar la influencia y poder de los que se sirven de apoyo. Y siempre que la representación política sea muralla tras la cual se pretenden cometer toda clase de violaciones al pueblo, oportuno será entrar al examen de si es legal y filosófica esa representación política, que definida e interpretada por las autoridades y no por el pueblo venga a ser el sudario de la libertad.

Concluyo mi intervención en este Cuarto Congreso de Historia del Derecho, con las palabras de don Felipe Tena Ramírez: en este foro de libertad, donde cada quien expresa la libertad que alcanza, he dicho la mía.