

## SISTEMA REPRESENTATIVO A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1824

Jorge ZERMEÑO INFANTE

El sistema representativo, como sistema político y de gobierno se encuentra sustentado en la voluntad popular, manifestada a través del voto universal como mecanismo base de la democracia.

Desde el modelo ateniense hasta nuestros días, la evolución de la democracia entendida como el “gobierno del pueblo” ha evolucionado de tal manera que ha logrado conformar un sistema representativo cada vez completo.

Recordemos que en la *polis* griega los ciudadanos participaban en forma directa en los asuntos públicos, pero también debemos recordar que tanto los esclavos como las mujeres estaban excluidos de la categoría de ciudadanos, lo que afecta en forma significativa al concepto de democracia y por ende a la representación como sistema.

Por fortuna, el concepto de ciudadano que imperaba en la antigua Grecia ha sido ampliamente superado en razón del constante cambio en las sociedades, mismo que se ve reflejado en las modificaciones a los ordenamientos jurídicos, adecuándose de forma sistemática a la voluntad de los ciudadanos.

En nuestro país contamos con una sociedad compleja, que ha vivido un proceso democratizador, en ocasiones lento y muchas veces cuestionado, el cual tuvo sus primeros esbozos de representatividad en 1813, cuando a consecuencia de la promulgación de la Constitución de Cádiz, se eligieron democráticamente, en la entonces Nueva España, ayuntamientos, diputados a Cortes y diputados a las cinco diputaciones provinciales que existían en ese momento.

El virrey Callejas abolió estas disposiciones y reimplantó el régimen autoritario.

En esos momentos se desarrollaba el movimiento armado de independencia, enfrentando a los insurgentes con los realistas, no obstante ello, en

esta época surgieron diferentes documentos legales que plantearon propuestas y modificaciones en materia política, unos con un modelo reformista y los otros con propuestas para perpetuar los sistemas autoritarios de corte monárquico e imperial.

Cabe resaltar que algunos de los documentos mencionados son: “El Reglamento del Congreso de Chilpancingo”; “Los Sentimientos de la Nación”; “La Constitución de Apatzingán” “El Plan de Iguala”; “Los tratados de Córdoba” y sobre todo la promulgación de la Constitución de 1824.

Es precisamente la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en 1824, en donde se plasma de manera patente el sistema representativo como forma de gobierno.

Lo anterior puede observarse de la simple lectura del artículo 4o. de la mencionada Constitución que señala: “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”.

Una vez hecha esta declaración la desarrolla, dividiendo para su ejercicio al llamado Supremo Poder de la Federación, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En cuanto al Legislativo señala que habrá una Cámara de Diputados y otra de Senadores. Que la primera se compondrá de *representantes elegidos* en su totalidad cada dos años, remitiendo a las legislaturas de los estados la responsabilidad de determinar la cualidad de los electores y de reglamentar las elecciones conforme a los principios que marque la propia Constitución federal.

Otra característica de esta representatividad es la circunscripción que representaría cada diputado, estableciéndose como base la población y determinándose que, por cada ochenta mil almas se nombrará un diputado, o por una fracción que pase de cuarenta mil, previéndose el caso de aquel estado que no tuviere esa población y que aun así nombraría un diputado.

Caso distinto el de los senadores que tenían una representatividad que podríamos llamar derivada, ya que conforme lo establecía el artículo 25 de la Constitución, “El senado se compondrá de dos senadores de cada estado elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados por mitad de dos en dos años”.

En cuanto al Ejecutivo, denominado como el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación, éste se depositaba en un solo individuo, que era el presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, también existía la figura del vicepresidente, en quien recaerían todas las facultades y prerrogativas del presidente en caso de imposibilidad física o moral de éste.

La forma para elegirlos era a través las legislaturas de cada estado como lo disponía el artículo 79 constitucional en los siguientes términos:

Artículo 79. El día 1o. de septiembre del año próximo anterior a aquél en que deba el nuevo presidente entrar en el ejercicio de sus atribuciones, la legislatura de cada estado elegirá a mayoría absoluta de votos dos individuos, de los cuales uno por lo menos no será vecino del estado que elige.

En artículos posteriores se desarrolla la forma en que se realizaba la elección del presidente y del vicepresidente a partir de los llamados testimonios de la elección que remitían las legislaturas de los estados al Consejo de Gobierno del Congreso, que era el órgano que actuaba durante los recesos del propio Congreso y que se integraba por la mitad de los individuos del Senado.

El presidente y el vicepresidente duraban en su encargo cuatro años.

En lo que se refiere al Poder Judicial de la Federación, éste se concentraba en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito.

La Corte Suprema de Justicia se componía de once ministros electos por las legislaturas de los estados a mayoría absoluta de votos, enviando la lista certificada de los doce individuos (once ministros y un fiscal) al presidente del Consejo de Gobierno del Congreso.

Después, la Cámara de Diputados seguía un procedimiento similar al de la elección de presidente y vicepresidente.

Por otra parte, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito se componían por un juez, nombrado por el Supremo Poder Ejecutivo, a propuesta de una terna de la Corte Suprema.

Como puede observarse, la Constitución Federal de 1824 ponderaba la representatividad en la actividad de las legislaturas de los estados, que eran las únicas que surgían de una elección directa y ejercían su representación en la elección del Supremo Poder Ejecutivo y del Poder Judicial.

Así, entonces, la efervescencia de las luchas fratricidas que caracterizaron al México del siglo XIX, también dejaron su huella en documentos legales como las “Bases de Tacubaya”; de 1841, el “Plan de Ayutla”; en 1855, las “Leyes de Reforma”; la Constitución de 1857 que tuvo vigencia hasta el año de 1917.

Estos documentos se significaron por ser la expresión de las dos corrientes políticas que existían en esos tiempos: la de corte liberal que pug-

naba por el fortalecimiento de una república federal, la institución del sufragio universal, la reducción de la edad para tener acceso a la ciudadanía y la eliminación de fueros militares y religiosos.

En contrapartida, los textos impulsados por los conservadores se inclinaban por un gobierno centralista y católico de corte monárquico con un concepto de ciudadano clasista y excluyente.

Así, en este devenir de la vida política de México se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, misma que presenta grandes avances en el sistema representativo, surgidos de la suma de proyectos que provenían de las más variadas corrientes ideológicas de quienes conformaron el Congreso Constituyente.

La Constitución de 1917 establece las bases del sistema político representativo que aún practicamos en nuestro país. De aquí surgen dos de las grandes columnas del sistema democrático representativo: el sufragio y los partidos políticos; el primero como medio para expresar la voluntad ciudadana y el segundo como forma de asociación o agrupación con fines de representación.

El sufragio, como la vida, la sociedad y las normas jurídicas, ha evolucionado de manera constante, como puede constatarse con el análisis de algunas de las principales legislaciones que lo han reglamentado. Así tenemos que en la Ley de Elecciones de Poderes Federales, de julio de 1918, se garantizó el secreto del sufragio y se elevó a la categoría de derecho para todos los ciudadanos, considerando como tales a los varones mayores de veintiún años si eran solteros o mayores de dieciocho si eran casados.

Fue hasta 1953 que se reconoció a las mujeres mayores de edad la ciudadanía, aun cuando ésta únicamente era ejercida por las mujeres a nivel municipal.

En 1954 se reformó la Ley Electoral Federal para que la mujer tuviese la posibilidad de votar y ser votada.

Asimismo, la otra cara del sufragio, es decir el voto pasivo o el derecho de ser votado, también ha evolucionado, como puede constatarse en las distintas reformas que han permitido ampliar el universo de ciudadanos con posibilidad de tener acceso a cargos de elección popular.

Al respecto podemos mencionar la reforma constitucional de 1972, con la que se disminuyó la edad requerida para ser diputado o senador, en el caso de los diputados se estableció la disminución de 25 a 21 años y en el caso de los senadores de 35 a 30 años. Posteriormente una nueva reforma en 1999,

disminuyó aún más la edad requerida para ser senador quedando en 25 años (artículos 55, fracción II, y 58 de la Constitución).

Otro aspecto de esta ampliación al universo de quienes desean participar en una contienda electoral, y representar a la población, se observó en la reforma constitucional del año 1994, en la que la modificación al artículo 82 permitió que los ciudadanos mexicanos por nacimiento en pleno goce de sus derechos, hijos de padre o madre mexicanos, estén en posibilidad de participar como candidatos a la presidencia de la República.

Regresando un poco al concepto del sufragio activo, es decir como el ejercicio de votar, debemos comentar que nuestra legislación desde el año de 1973 precisó concretamente en la Ley Federal Electoral sus características como un voto universal, directo y secreto para todos los cargos de elección popular.

En síntesis, lo anterior nos muestra la evolución en torno a los dos actores principales de la democracia, los representados y los representantes, unidos por la expresión de voluntad de los primeros a través del sufragio.

Los representados han ampliado su universo incluyendo a personas de menor edad y sobre todo a las mujeres. Asimismo, se ha avanzado notablemente en el perfeccionamiento de la forma de ejercer el derecho al sufragio, haciéndolo posible para una mayoría de la población, guardando una relación directa con quienes el votante desea lo represente, sin que exista la obligación de que las demás personas conozcan el sentido de su voto.

Por otro lado, también ha sido ampliada en forma significativa la posibilidad de que un mayor número de ciudadanos mexicanos puedan tener acceso a cargos de elección popular. Ello deviene lógicamente de la disminución de la edad requerida para ser diputado o senador, así como de la modificación constitucional para que los hijos de padre o madre mexicanos tengan la posibilidad de participar en las elecciones para la presidencia de la República.

Ahora bien, hablábamos de dos columnas fundamentales para la democracia representativa, y señalamos al sufragio como una de esas dos columnas y a los partidos políticos como la otra. Ya hemos esbozado de manera muy genérica la evolución del sufragio, por lo tanto corresponde ahora el trato a los partidos políticos.

En este orden, cabe mencionar que nuestra legislación ha sufrido múltiples modificaciones buscando la forma de que la representatividad de quienes ocupan cargos de elección popular, se ajuste de la mejor manera a la voluntad de quienes depositan su confianza en alguno o algunos de los

contendientes en una elección, y asimismo ha tratado de unificar los criterios, y métodos que permitan equidad en las condiciones de participación.

En este sentido ubicaremos a los partidos como parte de la historia de la democracia representativa de nuestro país y como encargados de patentizar la oposición de las diferentes corrientes de la sociedad, que en su momento se materializan en la estructura del gobierno.

En los ordenamientos jurídicos encontramos que en la Constitución de 1917 se reconoció el derecho de los ciudadanos para asociarse y tratar asuntos políticos del país. Lo anterior se considera como la base de la creación y desarrollo de los partidos políticos.

También debemos tener presente que los partidos políticos son considerados como asociaciones de personas que comparten la misma ideología que además tienen la intención de participar del poder público.

Y cabe señalar que en torno a los partidos políticos se han promovido diversas reformas tanto a nivel constitucional como legal, todas ellas tendientes a ampliar los conductos de inclusión para todos aquellos que participen de este sistema político, en su calidad de representantes de la voluntad popular, y con ello garantizar el funcionamiento de la democracia representativa.

También con relación a los partidos políticos se ha buscado que su participación en las contiendas electorales responda de manera equitativa a la representación que hayan demostrado en la última elección en que hayan participado o bien al mínimo exigido por la ley.

Con todo lo anterior, la institución de los partidos políticos en su evolución ha llegado al punto en que el marco legal sólo permite que la representación democrática sea ejercida por los partidos políticos.

Pero llegar a ese punto ha sido todo un proceso evolutivo en el que alcanza especial importancia el año, fue ese año cuando se reconoció la necesidad de un cambio real en el sistema político, la realidad política y la afectada estabilidad social así lo demandaron.

Acontecimientos como los de 1968 habían dejado, además de huella, una secuencia que se reflejó en el surgimiento de guerrillas, así como en la conformación de las universidades que se caracterizaron por ser representantes violentos de la inconformidad en contra del aparato de gobierno.

Otro aspecto importante que obligó a plantear la necesidad de una reforma en el campo político fue el hecho de que durante los años de 1954 a 1978 no surgió ni un solo partido político nuevo. Esto contrastó con el dinamismo de la sociedad de esos años en que se careció de una forma

legítima de expresión política para la creciente gama de propuestas ideológicas y que buscó un desahogo a sus propuestas a través de asociaciones que no siempre se manifestaron en forma pacífica.

La falta de esos foros de expresión política, así como la ausencia de conductos idóneos de representatividad democrática, contribuyeron al desenlace de los acontecimientos ocurridos durante los años 1968 y 1971, cuando las guerrillas utilizaron a las universidades como centros de acción manipulada, para manifestar en forma violenta sus inconformidades.

Sin embargo, la crisis de la representatividad democrática alcanzó la cúspide cuando en la elección para presidente de la República en 1976, formalmente sólo se registró un candidato.

En este contexto, se hizo imperiosa la necesidad de canalizar los reclamos de orden social, político e ideológico, por conductos organizados que en su momento se convirtieran en formas de expresión institucionalizadas.

Por esto, se considera que el año de 1977 marca el inicio de la nueva etapa en la representatividad democrática, ya que es en este año que se otorga reconocimiento constitucional a los partidos políticos; se plasma un esquema para favorecer la creación de nuevos partidos; se reconoce la existencia de organizaciones y fuerzas emergentes, y se regula el financiamiento público, así como el acceso de los partidos a los medios de comunicación.

También fue de la mayor importancia precisar en la reforma constitucional, los fines de los partidos políticos, como entidades de interés público, encargados de promover la participación del pueblo en la vida democrática; de contribuir a la integración de la representación nacional, y de hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Obviamente esta reforma afectó de manera significativa otros aspectos de tipo electoral, como lo son, la calificación de las elecciones y el sistema de impugnaciones que actualmente conocemos y que hacen más directa la representatividad política en nuestro país.

Finalmente, debemos reconocer que aun cuando falta por avanzar en materia de representatividad política, actualmente contamos con un arraigado sistema plural de partidos, que en vías de consolidar la democracia, participan en contiendas electorales normadas por un marco jurídico que legitima y otorga una mayor credibilidad a los procesos electorales, desterrando paulatinamente de nuestra cultura electoral las prácticas fraudulentas, lo que repercute en una más eficiente representatividad de los órganos de gobierno surgidos de procesos electorales.