

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS SUPUESTOS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Israel RIVAS ACUÑA

*Con agradecimiento al doctor Diego Valadés
por sus invaluable enseñanzas compartidas.*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Ubicación conceptual.* III. *Evolución moderna de la representación política.* IV. *Principales teorías del mandato representativo.* V. *Significados de la representación política.* VI. *Recapitulación.*

I. INTRODUCCIÓN

Una de las categorías claves de la organización de los Estados constitucionales contemporáneos es, sin duda, el concepto moderno de la representación política. De acuerdo con Karl Loewenstein,¹ la invención de la representación política constituye uno de los inventos más significativos de la civilización humana en los últimos tiempos, cuya trascendencia se podría equiparar incluso con la invención del Estado moderno, el vapor, la electricidad, el motor de explosión o la fuerza atómica. Después de la forma de gobierno de democracia directa ejercida sobre las antiguas *polis* griegas, a la fecha ha resultado casi imposible imaginar la permanencia de Estado moderno alguno, que no contemple en su diseño constitucional el principio de la representación política.²

¹ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1976, p. 60.

² Una excepción al principio general de la democracia representativa de los Estados modernos lo constituyen algunos cantones suizos que tienen como forma de gobierno predominante la democracia directa.

Nuestra Constitución, al igual que la gran mayoría de los ordenamientos constitucionales liberales en el mundo, consagra en su artículo 40 el carácter representativo, democrático y federal de la forma de gobierno del Estado mexicano. Asimismo, el artículo 115 constitucional, primer párrafo, garantiza la forma representativa de los órganos de gobierno de las entidades federativas y los municipios. Sin embargo, en tanto que los aspectos democrático y federal han sido dos temas profusamente desarrollados por los estudiosos del derecho constitucional en México, inexplicablemente el aspecto representativo ha sido un área poco abordada,³ como comenta el maestro Diego Valadés.⁴ Consecuentemente, esta falta de tratamiento teórico de la representación en la tradición constitucional mexicana se ha traducido en una limitada capacidad de respuesta por parte de los diferentes actores políticos frente al problema de la crisis de la representación política en nuestro país. En México, al igual que en las diversas democracias liberales del mundo, algunos académicos y políticos han venido planteando insistentemente como respuesta a este sintomático trance de las democracias posmodernas la introducción de instrumentos correctivos democráticos como la revocación de mandato del Ejecutivo y la reelección inmediata de los legisladores, como una manera de fortalecer el sistema representativo,

³ Entre los pocos trabajos que destacan en la doctrina mexicana sobre el tema de la representación política podemos citar los siguientes: Andrade Sánchez, Eduardo, “El sistema representativo mexicano”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, vol. I, núm. 2, mayo-agosto de 1991; Chuayffet Chemor, Emilio, “El sistema representativo mexicano en la Constitución de 1917”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992; Rodríguez Lozano, Amador, *Lo clarooscuro de la representación política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996; Orozco Henríquez, Jesús (coord.), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM-TRIFE-IFE, 1999; Concha Cantú, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas 2002; Bejar Algazi, Luisa y Waldman, Guilda, (coords.), *La representación parlamentaria en México*, México, UNAM, Gernika, 2004.

⁴ El doctor Diego Valadés en sus diversas obras ha puesto de manifiesto reiteradamente la importancia del debido tratamiento del sistema representativo en el diseño del sistema constitucional mexicano, como una condición necesaria de la legitimidad del Estado constitucional democrático. Véase, Valadés, Diego, *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas 2002, pp. 45-60; también véase, Valadés, Diego, “Problemas jurídicos de las precampañas y las candidaturas independientes”, en Cienfuegos Salgado, David, y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y político*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas 2005, p. 447.

omitiendo analizar la compatibilidad de estas figuras con los supuestos teóricos de la representación política, así como la repercusión de estos instrumentos en el sistema representativo mexicano.

En este sentido, el objeto del presente trabajo es abordar el estudio de la representación política desde una óptica teórica, a efecto de conocer la naturaleza conceptual, significados y antecedentes sobre los que se monta. Lo anterior obedece a que desde nuestro particular punto de vista, consideramos que a todo intento de cambio institucional debe anteceder el análisis conceptual de la categoría jurídica-política que se pretende reformular, debido a que estimamos que no se puede intentar formular propuestas de corrección a los órganos representativos del Estado mexicano, sin antes haber pensado y repensado las principales concepciones y teorías sobre las que se sustenta la lógica interna del sistema representativo mexicano. Paraphrasing Manuel Atienza, no podemos cambiar el mundo de la representación en México sin antes haberlo conocido y comprendido.⁵

Coincidentemente, Hanna Fenichel se expresa en este mismo sentido en su ya clásico libro *El concepto de la representación*, al momento que determina como una condición indispensable del estudio de la representación política el análisis conceptual previo de esta figura. La referida autora norteamericana considera que para poder comprender adecuadamente la compleja realidad del fenómeno representativo es necesario primeramente conocer “lo que la representación es”.⁶ Por lo que creemos que además de necesario, resulta imperativo descifrar primeramente el significado moderno de la representación política sobre el que se sustenta el funcionamiento del sistema representativo mexicano, antes de intentar formular propuestas de cambio a los órganos representativos del Estado nacional.

II. UBICACIÓN CONCEPTUAL

De entrada, el concepto de la representación política aparece en la dogmática constitucional como una biografía conceptual difícil de reseñar. Giovanni Sartori se expresa de la representación como un “concepto elusivo”, dado el cúmulo de controversias y confusiones que por sí solo

⁵ Cruz Parceró, Juan Antonio, *El concepto de derecho subjetivo en la teoría contemporánea del derecho*, prólogo de Manuel Atienza, México, Fontamara, 1999, p. III.

⁶ Fenichel Pitkin, Hanna, *El concepto de la representación*, trad. de Ricardo Montoro Romero, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 250.

concita este concepto,⁷ ya que una de las principales aporías del estudio de la representación es la dificultad de su ubicación conceptual.

La causa de esta dificultad, de acuerdo con Maurizio Cotta,⁸ tiene que ver principalmente con dos explicaciones; una primera se relaciona con el largo trayecto histórico que ha recorrido la idea de la representación en la senda del pensamiento político liberal, el cual va desde la época del Estado premoderno feudal al surgimiento del Estado moderno liberal. La segunda complicación es de naturaleza semántica, y se refiere a que tanto el sustantivo “representación” como el verbo “representar” tienen una aplicación muy amplia en todas las lenguas. Etimológicamente hablando, la acción de representar la podemos entender como el “presentar de nuevo y, por extensión hacer presente algo o alguien que no está presente”.⁹ Dentro de la dogmática jurídica, quien nos ofrece un concepto genérico de la representación es el sociólogo alemán Max Weber. Él, entiende por representación, “la situación objetiva... en que la acción de determinados miembros de la asociación (representantes) se imputa a los demás o que éstos consideran que deben admitirla como legítima y vinculatoria para ellos”.¹⁰ De la anterior concepción se desprenden tres rasgos característicos que siempre encontraremos en cualquier manifestación del fenómeno representativo.¹¹ Primero, que el ámbito por excelencia en el que se localiza el fenómeno de la representación política es el espacio de lo público, y no el espacio de lo privado, debido a que como señala Carl Schmitt, “no hay representación ninguna que se desenvuelva en secreto y entre dos personas”.¹² El segundo elemento se relaciona con lo que podemos denominar el objeto de la representación, de lo que podemos decir que la representación siempre trata de un hecho en el cual un sujeto que se supone que existe, pero que no puede

⁷ Sartori, Giovanni, “Representation”, *Internacional Encyclopedia of the Social Sciences*, Macmillan and Free Press, 1968, vol. 13, p. 465, citado por Garrorena Morales, Ángel, *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991, p. 18.

⁸ Cotta, Maurizio, “Representación política”, en Bobbio, Norberto y Mutteucci, Nicola (coords.), *Diccionario de Política*, trad. de José Arico y Jorge Tula, México, Siglo veintiuno editores, 1982, vol. I-Z, pp. 1425 y 1426.

⁹ Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1999, p. 257.

¹⁰ Weber, Max, *Economía y sociedad*, trad. de Johanes Winckelmann y nota preliminar de José Medina Echavarría, Madrid, FCE, 2002, p. 235.

¹¹ Sánchez, Ferrís, Remedios, “Representación política”, *Diccionario Electoral*, San José, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1989, t. II G-Z, p. 609.

¹² Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, Madrid, Alianza, 1982, p. 208.

estar presente físicamente en un lugar, por otro que lo hace presente, esto es, la acción de representar consiste en “hacer perceptible y actualizar un ser imperceptible mediante un ser de presencia pública”.¹³ El tercer rasgo característico de la representación atañe a su finalidad, la cual radica en que la relación de sustitución de voluntades que se establece entre el representante con los representados tiene como consecuencia inmediata el surtir efectos sobre la esfera de los representados, lo que significa que “la acción de un partícipe determinado se impute a los demás”.¹⁴

III. EVOLUCIÓN MODERNA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

No obstante que la institución de la representación política en sentido moderno manifiesta algunos antecedentes en la antigüedad,¹⁵ propiamente como tal no comienza a perfilarse sino hasta la Edad Media. Como refiere Loewenstein,¹⁶ si bien es verdad que existen notables evidencias históricas que nos muestran que en la antigua Grecia y en Roma hubo elecciones en las que los ciudadanos eligieron a sus representantes, también cabe apuntar que los elegidos obtenían autoridad sin representar a electores o institución alguna, pero nada que ver “con gentes que representan a otras gentes o al Estado romano”.¹⁷

Coincidentemente, diferentes autores, de distintas épocas, como Jellinek y Sartori,¹⁸ comparten esta misma opinión de que a pesar de que existen valiosos testimonios de que los griegos y los romanos tuvieron conocimiento de la creación de instituciones representativas a las que podríamos enmarcar en el universo de la representación política, como el mandato jurídico privado entre particulares,¹⁹ y el mandato jurídico público otorgado

¹³ *Idem.*

¹⁴ Weber, Max, *op. cit.*, nota 10, p. 37.

¹⁵ Rodríguez Lozano, Amador, *Lo claroscuro de la representación política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pp. 71-87.

¹⁶ Loewenstein, Karl, *op. cit.*, nota 1, p. 59.

¹⁷ Fenichel Pitkin, Hanna, *op. cit.*, nota 6, p. 269.

¹⁸ Véase, Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 9, p. 258.

¹⁹ El mandato, o *mandatum*, darse la mano, surge en el derecho romano como la figura jurídica que permitía a una persona dar una orden a otra para que realizase un negocio jurídico a nombre de está, bajo la forma de un contrato de mandato; véase *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Editores Libreros, 1967, t. XXIV, p. 717.

por el pueblo a los magistrados y senadores,²⁰ sería impensable decir que las civilizaciones griega y romana conociesen la idea de la representación política moderna como tal, en virtud de que las instituciones del derecho público romano heredadas de las instituciones atenienses funcionaban bajo la forma de gobierno de asamblea popular, típica de la democracia directa, contraria ésta, a la forma de gobierno representativa de la democracia indirecta que crea la figura de la representación moderna. La idea moderna de la representación política ha sido construida alrededor de dos modelos históricos: el mandato imperativo y el mandato representativo. El mandato imperativo corresponde a la estructura de la asamblea feudal estamental preparlamentaria de los siglos XII y XIII, acorde al arquetipo de Estado premoderno, sustentado en los presupuestos del derecho privado romano, que considera a la representación política como un instrumento jurídico análogo a la institución del contrato de mandato. En tanto que el mandato representativo atañe al Parlamento liberal, propio del Estado contemporáneo representativo, que fundamenta la técnica de la representación en los principios de libre actuación del representante y prohibición del mandato imperativo.²¹ El modelo del mandato representativo inicia su devenir histórico como una idea inmanente al parlamentarismo británico, posteriormente se desarrolla en el proceso fundacional del sistema constitucional norteamericano y enseguida se consolida en la época de la Francia revolucionaria. A continuación procederemos a precisar el desarrollo de cada uno de ellos.

1. *Evolución del modelo representativo inglés*

La práctica de la representación política se inicia en Inglaterra en 1295 durante el reinado de Eduardo I, quien orillado por la imperiosa necesidad de obtener mayores recursos económicos que le permitiesen financiar sus campañas bélicas ordenó convocar a dos caballeros por cada condado y dos ciudadanos libres por cada ciudad para efecto de integrar lo que la doc-

²⁰ Jellinek nos comenta de la existencia en Roma de figuras representativas como los magistrados y senadores, quienes eran vistos como mandatarios del pueblo en función del mandato jurídico público concedido por éste mediante las elecciones de la asamblea popular; Véase Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, México, Pedagógica Iberoamericana, 1997, p. 342.

²¹ Weber, Max, *op. cit.*, nota 10, pp. 235-241.

trina ha denominado el “Parlamento modelo”,²² teniendo como fundamento dicha convocatoria, el principio del derecho romano denominado *quod omnes tangit ab omnibus approbatur est* (lo que a todos atañe por todos debe ser aprobado),²³ por lo que se suponía que el cobro de impuestos extraordinarios debía contar con el consentimiento de los contribuyentes.²⁴

En un inicio, en los parlamentos estamentales verificados en Inglaterra no se deliberaba; sólo se votaba; por tanto, la actuación de los representantes se limitaba a transmitir las peticiones de los grupos o corporaciones que los elegían y evitar la imposición de nuevos impuestos. Sin embargo, a raíz de la emisión de las recomendaciones emitidas por el rey en el siglo XVI, los parlamentarios consiguieron la facultad de iniciar leyes y dejaron de funcionar como una extensión de las funciones del monarca.²⁵ Asimismo, en la medida en que las sesiones de los parlamentos comenzaron a prolongarse de manera ininterrumpida, se propició una fuerte identificación entre los intereses de los representados y la actuación de los representantes en el Parlamento, por lo que los electores comenzaron a otorgar su voto de confianza a la actuación de los representantes a través de la reelección continua. Esta práctica se estableció en la Septennial Act de 1716, al preceptuarse en este ordenamiento que los miembros de los comunes podían autoprorrogarse, su mandato y su elección tendría lugar cada siete años.

Con ello se puso fin al mandato imperativo y se propició el surgimiento del mandato representativo, que se caracterizaba por contener los principios de la confianza de los electores en los representantes y la prohibición del mandato imperativo, toda vez que se consideraba a los representantes como agentes representativos capaces de actuar libremente.

De esta forma, la idea de la representación política libre aparece en la tradición constitucional inglesa como una contraprestación concedida por

²² La situación de las guerras con Escocia y Gales, así como la amenaza de invasión por parte de Francia y la precaria situación económica de la Corona inglesa, fueron, entre otros, los factores que obligaron a Eduardo I a convocar a una asamblea nacional en donde estuvieran representados todos los estamentos que integraban el reino, teniendo como precedente el Parlamento convocado por Simon de Monfort en 1264. Véase Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, nota 15, p. 113.

²³ *Ibidem*, p. 92.

²⁴ Este principio derivaría tiempo más tarde en la máxima que inspiraría el movimiento de independencia de los Estados Unidos de *No taxation without representation*, (no hay impuesto sin representación).

²⁵ López Garrido, Diego *et al.*, *Nuevo derecho constitucional comparado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 577 y 578.

la Corona a la burguesía frente a la imposición de la obligación tributaria, que se desarrolló consuetudinariamente mediante la importante práctica representativa realizada en el marco del surgimiento del parlamentarismo británico.

2. *Evolución del modelo representativo norteamericano*

Una vez consolidada consuetudinariamente en Inglaterra la versión moderna del mandato representativo, la concepción liberal de la representación fue adoptada en Estados Unidos por los padres de la Unión en la declaración de independencia de 1775. La declaración de independencia pronunciada por los representantes de las trece colonias americanas en Nueva York, en 1775, tuvo como elemento constitutivo el principio representativo inglés de *no taxation without representation* (no hay impuesto sin representación), como una manera de afirmar el legítimo derecho que tenían los colonos norteamericanos de que a todo intento por imponer el cobro de un nuevo impuesto por parte de la Corona debía corresponder su previa autorización a través de los representantes para manifestar su aprobación o rechazo a dicha pretensión tributaria.

Empero, a diferencia de Inglaterra, en la que los defensores de la representación libre tuvieron que transformar las instituciones estamentales mediante la expedición de cartas de convocatorias limitativas del mandato imperativo, en Estados Unidos los padres fundadores no consideraron conveniente establecer alguna prohibición expresa del mandato imperativo en el texto fundamental de 1789, por lo que básicamente se ocuparon de introducir a su sistema constitucional algunos instrumentos garantes del sistema electoral, como la periodicidad de las elecciones, el tamaño de las circunscripciones y el número de representantes.²⁶

Tiempo más tarde, con motivo de la discusión suscitada entre los estados de la Unión para manifestar su aprobación del proyecto de la Constitución de 1787, los comentaristas de la Constitución norteamericana, Hamilton, Madison y Jay, en su obra célebre *El Federalista*, identificaron a la concepción liberal de la representación con el sistema representativo re-

²⁶ Abellán, Ángel Manuel, “Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, num. 92, abril-junio de 1996, p. 168.

publicano. Santiago Madison aborda, particularmente en el capítulo X,²⁷ el asunto de las ventajas y desventajas que posee la forma de gobierno representativa frente a la forma de gobierno pura o de democracia directa en el sistema constitucional de la Unión americana.

Madison inicia su análisis respecto del sistema representativo preguntándose qué sistema de gobierno podrá garantizar y poner a salvo el bien público de la nación y los derechos privados de los ciudadanos, frente a los abusos mayoritarios de los grupos facciosos y el gobierno representativo o la democracia pura. Para responder las anteriores interrogantes, Madison parte del reconocimiento de que en un sistema constitucional liberal democrático no puede suprimirse la participación de los grupos facciosos, pero sí mantenerse a raya sus efectos,²⁸ dado que la división del derecho de la propiedad privada en diversos grupos económicos genera inmediatamente la división de la sociedad en diferentes grupos de interés y de partido, de acuerdo con el sentido de identificación y opinión de los intereses particulares y grupales.

Dentro de las principales deficiencias que expone el llamado padre de la Constitución norteamericana en contra del gobierno directo, destaca el que en una democracia pura en la que “una sociedad integrada por un reducido número de ciudadanos, que se reúnen y administran personalmente el gobierno”,²⁹ es menos posible evitar los peligros del espíritu sectario y más probable que se acrecienten los deseos de las mayorías de sacrificar la seguridad personal individual y los derechos privados a favor de las facciones mayoritarias, dado que la falta de fijeza, injusticia y confusión que priva en las asambleas públicas motivarían a que “la mayoría sentiría un interés o una pasión comunes”.³⁰ Mientras que en la república representativa, Madison señala que por ser ésta un gobierno en el que “se delega la facultad de gobierno en un pequeño número de ciudadanos, elegidos por el resto”,³¹ si bien es verdad que una facción bien “podrá entorpecer la admi-

²⁷ Hamilton, Alexander *et al.*, *El Federalista*, 2a. ed., prolog. y versión directa de Gustavo R. Velasco, México, FCE, 1957, pp. 35-41.

²⁸ *Ibidem*, p. 36. Madison entiende por facción, un “cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o en minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común, o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad considerada en conjunto”.

²⁹ *Ibidem*, p. 39.

³⁰ *Idem*.

³¹ *Idem*.

nistración, trastornar a la sociedad”,³² pero nunca alcanzar una participación política que llegue a violentar o desestabilizar el orden constitucional en forma grave, en razón de que el gobierno representativo funciona como una caja de resonancia que “afina y amplía la opinión pública, pasándola por el tamiz de un grupo escogido de ciudadanos, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país”.³³

Otra de las razones que aduce Madison para preferir el sistema representativo sobre el sistema democrático puro es el aspecto de la extensión territorial tan vasta que conforma el territorio de los Estados modernos, pues mientras que el gobierno democrático está imposibilitado técnicamente para reunir a todos los integrantes de la comunidad política en un mismo lugar cada vez que fueran a ejercerse las asambleas legislativas, el gobierno republicano, “puede regir a un número mucho mayor de ciudadanos y una extensión territorial más importante que el gobierno democrático”,³⁴ al posibilitar la presencia indirecta de todos los ciudadanos integrantes de la Unión, mediante el artificio jurídico-político de la representación política liberal.

Por lo que Madison concluye que el mejor mecanismo de defensa con que cuenta un gobierno democrático para contener los embates de las fuerzas facciosas son los instrumentos que le proporciona la forma de gobierno republicana representativa. Así pues, la idea del gobierno representativo figura en *El Federalista*, como una de las principales aportaciones de la Constitución norteamericana al constitucionalismo universal frente a la inestabilidad y desorden constitucional en que puede devenir la forma de gobierno de democracia directa, al incorporar el elemento de la forma de gobierno republicana representativa como una garantía esencial de la estabilidad del sistema constitucional que limita los excesos que pueden provocar los líderes de las facciones políticas en la lucha por el poder.

3. *Evolución del modelo representativo francés*

A diferencia de los procesos evolutivos llevados a cabo en Inglaterra y Estados Unidos, en los que la transformación de la representación se carac-

³² *Ibidem*, p. 38.

³³ *Ibidem*, p. 39.

³⁴ *Ibidem*, p. 41.

terizó por un desarrollo empírico, en Francia la construcción del mandato representativo se conformó teóricamente a través de la discusión ideológica suscitada entre los representantes burgueses del tercer Estado y los representantes de la nobleza y el clero del antiguo régimen.

La idea de la representación política cobró vida en la tradición jurídica francesa, al tiempo que se sometió a discusión en la asamblea constituyente el tema de si los asuntos debían votarse por cabeza, por orden o estado.³⁵ El procedimiento de votación de los asuntos que señalaba la convocatoria era el procedimiento estamental, el cual consistía en el voto que realizaban los representantes de los estamentos como parte del grupo o clase social, respetando las instrucciones dadas al estamento en general, por lo que el voto de los representantes en lo individual no se tomaba en cuenta, sino como parte del estamento. Por tanto, sólo bastaba a los estamentos de la nobleza y el clero formalizar su alianza y respetar las instrucciones recibidas para vencer en las votaciones a la clase burguesa y dominar irremediabilmente la asamblea.

De esta forma, el debate originado con motivo de la forma de votación de la asamblea desembocó en la discusión sobre qué modelo representativo debían seguir los parlamentarios: si el mandato imperativo, propio de la votación estamental e impulsado por los estamentos conservadores, o bien, el mandato representativo, característico de la votación individual, como lo propugnaba la clase liberal burguesa. Fue así como en la sesión del 5 de septiembre de 1789, Pétion de Villeneuve intervino ante la asamblea para defender enérgicamente la doctrina del mandato imperativo, al afirmar que “Los miembros del cuerpo legislativo, son mandatarios, los ciudadanos que los han elegido son comitentes; luego esos representantes quedan sujetos a la voluntad de aquellos de quienes reciben su misión y sus poderes”, tratando de fundar Pétion el sistema representativo francés en una mera relación de mandato privado.³⁶

La respuesta liberal a los anteriores argumentos no se hizo esperar. Correspondió a Emanuel Sieyès dos días después, el 7 de septiembre del mismo año, exponer los principios fundamentales sobre los que habría de fundarse el nuevo sistema representativo. Sieyès alegó en defensa del mandato representativo los argumentos del principio de la unidad de la nación y la indivisibilidad de la soberanía, al razonar que:

³⁵ *Ibidem*, p. 956.

³⁶ *Ibidem*, p. 961

El diputado lo es de la nación entera: todos los ciudadanos son sus comitentes. Ahora bien, puesto que en una asamblea de bailías no quisiérais que el que acaba de ser elegido se encargara del voto del menor número en contra del voto de la mayoría, con mayor razón tampoco querréis que un diputado de todos los ciudadanos del reino se haga eco del voto de los habitantes de una sola bailía o de una municipalidad contra la voluntad de la nación entera. Así pues, para un diputado no hay, no puede haber, otro mandato imperativo, o incluso otro voto positivo, que el voto nacional.³⁷

Tras esta brillante exposición del mandato representativo realizada por Sieyès en la asamblea constituyente de 1789, la discusión prosiguió en 1791, a raíz de la aprobación de la Constitución francesa de ese mismo año. En ese debate participaron igualmente a favor del mandato representativo dos destacados congresistas: Mirabeu y Condorcet. En ese tiempo, Mirabeu les expresó a sus compañeros de asamblea, “Si estamos vinculados por nuestras instrucciones, no tenemos más que dejar nuestros cuadernos sobre la mesa y volvernos a casa”. Mientras que Condorcet les manifestó: “Como mandatario del pueblo haré lo que crea más conforme a sus intereses. Me ha enviado para exponer mis ideas, no las suyas; el primero de mis deberes para con él es la independencia absoluta de mis opiniones”.³⁸

Derivado del debate parlamentario, la asamblea constituyente francesa adoptó en la Constitución de 1791 la representación política moderna en su forma del mandato representativo, al preceptuar en su artículo 7 que, “Los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento particular, sino de la nación entera”.³⁹ De este modo, la Constitución del 3 de septiembre de 1791 detonó la constitucionalización del principio representativo, el cual luego se incorporó al texto de la mayoría de las Constituciones demoliberales en el mundo.⁴⁰

³⁷ *Ibidem*, p. 962.

³⁸ Burdeau, G., *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Madrid, Editora Nacional, 1981, p. 172.

³⁹ Carré de Malberg, René, *Teoría general del Estado*, trad. de José Lión Depetre y prefacio de Héctor Gros Espiell, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 952.

⁴⁰ La extensión de la constitucionalización de la prohibición del mandato imperativo la podemos encontrar en la mayoría de los países europeos a partir de la promulgación de la Constitución francesa de 1791, como sucede en España en 1812, en Bélgica en 1831, Italia en 1848 y 1948, Prusia en 1850, Suecia en 1866, Austria en 1867, 1920 y 1945, Alemania en 1871 y 1949, Holanda en 1887 y Dinamarca en 1915. Véase Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 9, p. 262.

4. *Evolución del modelo representativo mexicano*

En comparación con los procesos de transformación del mandato representativo llevados a cabo en Inglaterra y Francia, que se caracterizaron por transitar una larga travesía constitucional para inscribir el principio representativo en su ordenamiento constitucional, en México la idea de la representación política moderna aparece ligada al sistema constitucional nacional desde la fundación del propio Estado independiente mexicano, de tal suerte, el artículo 40 que actualmente prescribe el principio del gobierno representativo en la Constitución general de la República, comporta una honda raigambre en la historia constitucional nacional.

Los antecedentes de la evolución de la representación política en México se remontan a las proclamas independentistas del siglo XIX, específicamente, a la intentona de revuelta que protagonizaron el 19 de julio de 1808 el síndico procurador Francisco Primo de Verdad y Ramos y demás regidores del Ayuntamiento de la ciudad de México, como Francisco Azcárate, José Antonio Cristo y Jacobo de Villaurrutia, quienes aprovechando la coyuntura de la crisis española de julio de 1808 con motivo de la ocupación de España por las tropas francesas se apersonaron ante el virrey Iturrigaray y le presentaron el documento intitulado Ideas del Congreso Nacional de la Nueva España.⁴¹ En ese documento Primo de Verdad y los demás regidores afirmaban que ante la ausencia del rey Fernando VII correspondía a las autoridades establecidas por el mismo monarca, como el Ayuntamiento, ejercer interinamente la representación nacional, toda vez que “la soberanía se halla representada en la Nación para realizar a su real nombre lo que más convenga”.⁴²

Hasta antes de la vigencia de la Constitución de Cádiz el sistema representativo del virreinato de la Nueva España operaba de acuerdo con el tipo de representación de intereses. La forma de representación de intereses era similar a la forma de representación de origen medieval desarrollada en Europa, en la que los mandatarios solamente representaban al estamento o corporación que los elegía,⁴³ por lo que los representantes de aquella época

⁴¹ Carbonell, Miguel y Rodríguez Lozano, Amador, “Representación política”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, 2002, vol. VI, p. 239.

⁴² Ávila, Alfredo, *En nombre de la nación, la formación del gobierno representativo en México*, México, Taurus-CIDE, 2002, p. 70.

⁴³ *Ibidem*, p. 24. De acuerdo con Felipe Castro Gutiérrez, “Los gremios fueron grupos de personas de una misma profesión, unidas tácita o expresamente para la defensa y promoción de sus intereses comunes”.

solamente lo eran en un sentido legal, pues de hecho se desempeñaban como procuradores que únicamente cumplían con las instrucciones que les eran encomendadas ante el monarca y sus ministros, perdurando este tipo de representación durante toda la época virreinal.⁴⁴

Posteriormente, una vez iniciado el movimiento de independencia y tras la aprobación de la Constitución de Cádiz se introdujo normativamente en la Nueva España la concepción liberal de la representación. La Constitución española de 1812 retomó muy seguramente de la Constitución francesa de 1791 el principio de la libertad de actuación de los representantes parlamentarios, al señalar expresamente en su artículo 99 que los electores debían otorgar “sin excusa alguna, a todos y cada uno de los diputados, poderes amplios”.⁴⁵ Los constituyentes ibéricos se contagiaron tanto del espíritu francés de rechazo del mandato imperativo, que incluso llegaron a preceptuar en el artículo siguiente del citado ordenamiento los términos exactos en los que los electores debían conferir el mandato representativo a los diputados.⁴⁶

Dos años más tarde, la expresión de la representación nacional fue recogida por José María Morelos y Pavón, en el Punto 5o. de los Sentimientos de la Nación.⁴⁷ Posteriormente, este postulado fue incorporado formalmente en la Constitución de Apatzingán de 1814, en el mismo artículo 5o.⁴⁸ Empero, como apunta Emilio O. Rabasa,⁴⁹ no obstante que en los diferentes textos preconstitucionales formulados en la época del México independiente, teóricamente se consagraba la forma de gobierno representativo, en la práctica parlamentaria la idea de la representación quedaba limitada al ejercicio del

⁴⁴ *Ibidem*, p. 293.

⁴⁵ Rabasa, Emilio O., *Constituciones históricas de México*, disco compacto complemento de *La evolución constitucional de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ La idea de la representación nacional aparece en el paradigmático texto de Morelos en el artículo 5o. que a la letra expresaba: “La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en el Supremo Congreso Nacional, compuesto de representantes de las provincias”. Higuera Castro, Francisco, “Que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo”, en Cienfuegos, Salgado, David (coord.), *Ideas para fundar la nación mexicana, comentarios a los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón*, Chilpancingo, El Colegio de Guerrero, 2002, pp. 56-69.

⁴⁸ Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, nota 45.

⁴⁹ Rabasa, Emilio O., *La evolución constitucional de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 128

mandato imperativo y el otorgamiento de instrucciones. Tal y como sucedió el 19 de mayo de 1822,⁵⁰ con motivo de la discusión que se suscitó en el Congreso mexicano por la proclamación de Agustín de Iturbide como emperador de México. Los diputados que internamente se oponían a la coronación de Iturbide, pero que no se atrevían a manifestar públicamente su negativa ante el posible rechazo social de los numerosos seguidores con que contaba en ese entonces Iturbide, justificaron su abstención en el argumento de que para poder votar ese asunto tenían que solicitar previamente de sus electores la ampliación de instrucciones.⁵¹

De ahí que para evitar la reiterada práctica del mandato imperativo por parte de los representantes parlamentarios convocados para conformar el segundo Congreso Constituyente de 1824, en México, al igual que en Francia al momento de integrar la asamblea de 1789, se estimó necesario declarar de forma explícita en el reglamento electoral respectivo, que los poderes que otorgaran los electores a los diputados fuesen “amplísimos para constituir a la nación del modo que sea más conforme a la voluntad general”.⁵² Consecuentemente, de acuerdo con la reglamentación electoral que ordenaba el otorgamiento de amplios poderes a los representantes, el Constituyente adoptó el principio de la representación política moderna e instituyó en la Constitución de 1824 la forma de gobierno representativa, al señalar en su artículo 4o., que “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”.⁵³ Por consiguiente, la fórmula liberal del gobierno representativo establecida originariamente en la Constitución de 1824 predominó en términos generales en los subsecuentes ordenamientos constitucionales, tanto en los ordenamientos de tipo conservador como las Bases Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843,⁵⁴ como en el texto fundamental liberal de 1857.

⁵⁰ Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano, los orígenes*, México, UNAM, 1957, t. 1, p. 222.

⁵¹ *Ibidem*, p. 223. El diputado José San Martín, en compañía de otros cuatro representantes proponía al pleno del Congreso que considerando que la soberanía reside radicalmente en el pueblo y que ellos como representantes poseen poderes limitados, era necesario para dictaminar la aprobación de la proclamación de Agustín de Iturbide como emperador, que “las dos terceras partes de las provincias hayan ampliado sus poderes, y dado una instrucción sobre la forma de gobierno”.

⁵² Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, nota 49, p. 128.

⁵³ Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, nota 45.

⁵⁴ *Idem*. Las Bases Constitucionales de 1836 preceptuaban en su artículo 3o. que “El sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo popular”, en tanto que

El Constituyente de 1857 recogió el principio representativo de la carta de 1824, y consagró la técnica de la representación política en el artículo 40, que a la letra señalaba: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal”.⁵⁵ Posteriormente, esta disposición constitucional pasó prácticamente intacta a la Constitución de 1917, al artículo 40. Es así como el elemento de la representación política se presenta como una nota característica del sistema constitucional mexicano, ya que desde la Constitución de 1824 hasta la Constitución de 1917 de nuestros días todos los documentos constitucionales que han regido en nuestro país han preceptuado expresa o tácitamente en su articulado la disposición constitucional del principio representativo, por lo que bien podemos considerar al elemento de la representación política como un elemento constitutivo de la forma de gobierno del Estado mexicano.

IV. PRINCIPALES TEORÍAS DEL MANDATO REPRESENTATIVO

El estudio de la representación política moderna se presenta como un campo muy propicio para la reflexión teórica. Históricamente, la categoría de la representación política ha generado un sinfín de significados, concepciones y teorías que han tratado de aprehender la realidad del fenómeno representativo desde las más diversas posiciones y corrientes ideológicas. El constitucionalista argentino, Mario Justo López,⁵⁶ nos explica que gran parte de las teorías representativas se desprenden básicamente de los diferentes procesos de formación del modelo histórico del mandato representativo. En las siguientes líneas nos enfocaremos a analizar breve y sistemáticamente las principales ideas vertidas por los precursores teóricos de la representación.

las Bases Orgánicas de 1843, señalaba en su primer artículo que “La Nación Mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular”.

⁵⁵ Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, nota 45.

⁵⁶ Justo López, Mario, *Introducción a los estudios políticos*, 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1983, p. 368.

1. Teoría inglesa de la confianza

En Inglaterra, aparejado a la destacada evolución consuetudinaria del mandato representativo desarrollada en el parlamentarismo británico, le sigue una importante tradición teórica conformada por tres obras de singular relevancia para la doctrina representativa, como lo significan, *De Republica Anglorum*, de sir Thomas Smith; el *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, de Locke, y por último, el texto más breve pero significativo de ellos: *Speech to the Electors of Bristol*, de Edmund Burke. El elemento común de estos pensadores lo compone el factor de la confianza de los representados en el trabajo de los representantes. Sir Thomas Smith, en su obra *De Republica Anglorum*, expone el principio de que el representante representa a todo el reino, y no sólo a los habitantes del condado que lo eligió. Al establecer la idea de que todo inglés estaba representado en el Parlamento, y por tanto presente a través de sus representantes, Thomas Smith imprime un nuevo significado a la concepción de la representación surgida en Inglaterra, al momento que dice: “el Parlamento de Inglaterra... *representa* y tiene el poder de todo el reino...”,⁵⁷ por lo que “se entiende que todo inglés está presente allí, ya sea en persona o mediante procuradores y abogados...”,⁵⁸ y por tanto, “el consentimiento del Parlamento se considera que es el consentimiento de todos los hombres”.⁵⁹

Por lo que respecta a la confianza de los electores en los representantes, Jhon Locke considera en su *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, que los pactantes originales de la sociedad instituyen un Poder Legislativo que es representado por los diputados, a los cuales les queda confiada la protección y defensa de los derechos de los gobernados.⁶⁰ Pero sin duda alguna, quien corona de manera definitiva en el plano teórico la idea de la confianza absoluta de los ciudadanos en los representantes es el parlamentario irlandés Edmund Burke, quien al dirigirse a los electores de Bristol en su discurso del 3 de noviembre de 1774 proclama toda una bre-

⁵⁷ Smith, sir Thomas, *De republica anglorum*, 1906, p. 49, citado por Fenichel Pitkin, Hanna, *op. cit.*, nota 6, p. 276.

⁵⁸ *Idem*.

⁵⁹ *Idem*.

⁶⁰ Torres del Moral, Antonio, *Estado de derecho y democracia de partidos*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1991, p. 346.

ve, pero consistente doctrina acerca de la concepción de la representación política moderna.⁶¹

De inicio, Burke destaca la firme obligación que tiene el representante de entregar toda su actividad, esfuerzos y desvelos a sus representados, ya que según él, “la felicidad y la gloria de un representante, deben consistir en vivir en la unión más estrecha, la correspondencia más íntima y una comunicación sin reserva con sus electores”.⁶² De ahí que Burke le confiera una gran importancia a la atención que los representantes deben brindar a los electores, al señalar que los deseos de los electores “deben tener para él (representante) gran peso, su opinión máximo respeto, sus asuntos una atención incesante”.⁶³

No obstante que Burke reconoce la obligación de los elegidos de prestar la debida atención a los asuntos de los electores, establece una clara distinción entre el deber que tienen los representantes de atender las opiniones de sus representados y el derecho con que cuentan éstos de decidir libremente sus asuntos. El argumento sobre el que Edmund Burke sustenta la libertad de acción del representante y manifiesta su rechazo a la imposición de instrucciones a los representantes consiste en la premisa de que “el gobierno y la legislación son problemas de razón y juicio”,⁶⁴ por lo que una asamblea deliberativa racional en la que “la determinación precede a la discusión, en la que un grupo de hombres delibera y otro decide y en la que quienes adoptan las condiciones están acaso a trescientas millas de quienes oyen los argumentos”,⁶⁵ está destinada al rotundo fracaso.

De las afirmaciones anteriores se desprende la máxima burkeana de que el representante debe gozar de una confianza absoluta de parte de sus representados para discutir y decidir libremente los asuntos de la nación conforme a su conciencia, y no según el mandato de instrucciones, pues como precisa el mismo Burke, si bien es cierto que la opinión de los electores es un argumento de gran valía, al que los representantes deben extrema consideración y respeto, en virtud de que dar una opinión es un derecho de todos los hombres; también es verdad que recibir instrucciones imperativas contrarias a la conciencia y el juicio personal es algo que resulta infundado y

⁶¹ Burke, Edmund, *Textos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 311-314.

⁶² *Ibidem*, p. 312.

⁶³ *Idem*.

⁶⁴ *Idem*.

⁶⁵ *Idem*.

equivocado en una democracia representativa, ya que el legislador cuenta con la suficiente potestad parlamentaria para debatir y emitir su voto como mejor le parezca, puesto que “su opinión imparcial, su juicio maduro y su conciencia ilustrada no debe sacrificarlos a vosotros, a ningún hombre ni a grupo de hombres”.⁶⁶

Según el planteamiento de Burke, al aceptar los congresistas las instrucciones imperativas de los electores y convertirse en mandantes dependientes de ellos, se corre el riesgo de convertir al Parlamento en un “congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles”.⁶⁷ Estructurándose con ello, a partir de la exposición de Edmund Burke la lógica de la representación política liberal, que se sostiene en la premisa de la plena confianza de los representados en el representante, para que este piense, discuta y decida libremente en la asamblea conforme a los dictados de su conciencia, y vele única y exclusivamente por los intereses generales de la nación.

2. *Teoría francesa del mandato representativo*

La teoría clásica del mandato representativo constituye uno de los productos racionales más acabados del proceso de evolución de la representación en Francia; asimismo, significa una de las principales aportaciones de la tradición jurídica francesa al constitucionalismo liberal, junto con la teoría de la soberanía nacional. La construcción teórica de la representación en Francia fue obra de las ideas de diversos pensadores liberales del siglo XVIII, entre los que destacan el barón de Montesquieu, Carlos Luis de Secondat y el abate Emmanuel J. Sieyès.

La teoría francesa del mandato representativo tiene su punto de partida en el dogma de la soberanía nacional,⁶⁸ que concibe a la nación como un concepto jurídico-político que alude a un cuerpo nacional entero e indivisible que ostenta la titularidad de la soberanía. Esta concepción de la nación como agente soberano deriva de las ideas expuestas por Emmanuel Sieyès ante la asamblea francesa constituyente de 1789, quien al preguntarse ¿qué es la nación?, respondía, “un cuerpo de asociados que viven bajo una ley

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ Carré de Malberg, René, *op cit.*, nota 39, p. 914.

común y están representados por una misma legislatura”.⁶⁹ A esta comunidad de asociados Sieyès entiende que le es necesaria una voluntad común a efecto de mantener la administración del gobierno, ya que “sin la unidad de voluntad, ella no conseguiría, aún queriendo y obrando, hacer un todo”;⁷⁰ por consecuencia, es necesario confiar el ejercicio de la voluntad nacional a algunos representantes.

En este sentido, la representación es utilizada por la burguesía liberal francesa como la técnica que permite actualizar en la realidad política el dogma de la soberanía nacional, al hacer residir en la nación la idea de la soberanía, y a su vez en la representación el concepto de nación, debido a que la integración de la nación sólo puede darse mediante la intervención de los representantes.⁷¹ Como bien señala Carré de Malberg, del planteamiento de la soberanía nacional como principio sobre el que se funda la representación política moderna se desprenden dos consecuencias. La primera consecuencia se expresa en el sentido de que el diputado ya no es el representante del distrito que lo eligió, sino el representante de la nación.⁷² En tanto que la segunda se explica, que por vincularse el mandato del representante a la nación en general y no a las personas en particular, los representados en ningún momento podrán dictar instrucciones a sus representantes.⁷³

El anterior principio de que los diputados representan a la nación significa que los diputados no representan a los ciudadanos en lo individual, sino que representan a la nación en su conjunto, como cuerpo unificado. Este principio se funda obviamente en la idea de la nación como único agente soberano.⁷⁴ Al remitirse a la nación, se modifica también por consecuencia el concepto de representación, ya que se considera que el diputado es representante de la nación, y por tanto tiene el poder de querer por ella y participar en la formación de la voluntad nacional, pues como afirma Carré de Malberg,

...la palabra representación no designará ya únicamente, como antes, una cierta relación entre el diputado y aquellos que han delegado en él, expresa la idea de un poder que se da al representante de querer y de deci-

⁶⁹ Sieyès, Emmuel J., *¿Qué es el tercer Estado?*, introd. de David Pantoja Morán, trad. de José Rico Godoy, México, UNAM, 1989, capítulo II, p. 61.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 107.

⁷¹ *Idem*.

⁷² Carré de Malberg, René, *op. cit.*, nota 39, p. 949.

⁷³ *Ibidem*, p. 955.

⁷⁴ *Ibidem*, pp. 934 y 935.

dir por la nación. La asamblea de los diputados representa la nación, en cuanto que ésta tiene el poder de querer por aquélla.⁷⁵

En este aspecto, el sistema constitucional mexicano ha adoptado de la tradición jurídica francesa la teoría del mandato representativo, y se adhiere al principio que reconoce a los representantes políticos como representantes de la nación y no como diputados que únicamente representan al distrito electoral que los eligió, al proclamar en el artículo 51 de nuestra carta magna, que “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación electos en su totalidad cada tres años”.⁷⁶

Al interpretar el anterior texto constitucional, la tradición constitucional mexicana generalmente ha considerado únicamente como representantes de la nación a los diputados, excluyendo de este presupuesto a los senadores, los cuales erróneamente solamente se han estimado como representantes de las entidades federativas ante el pacto federal, y no como representantes de la nación, al igual que los diputados. Sin embargo, de acuerdo con la teoría clásica representativa, y tomando en cuenta a los senadores como integrantes del Congreso de la Unión, órgano sobre el que reside la soberanía nacional, podemos considerar a los senadores como representantes de la nación, y no como representantes de las entidades federativas, al igual que como sucede con los diputados, que no obstante de ser elegidos por los ciudadanos de los distritos electorales respectivos, no se consideran como representantes de los individuos que los eligieron, sino como representantes de la nación.

La segunda consecuencia que se desprende del paradigma de la soberanía nacional como fundamento de la representación tiene que ver con el principio de la libre extensión de poderes del representante. Al determinarse que el representante opera como un representante nacional y no como un representante de los ciudadanos en lo individual, se determina que el diputado no representa a un grupo en lo particular y por tanto, tampoco se considera como un sujeto susceptible de recibir instrucciones u órdenes tendientes a restringir su actuación o revocar su mandato antes de que termine el periodo para el fue elegido, ya que el único límite que tiene el representante nacional es el que le impone la Constitución misma.⁷⁷

⁷⁵ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 9, p. 259.

⁷⁶ Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. III, artículos 50-93, p. 13.

⁷⁷ Carré de Malberg, René, *op. cit.*, nota 39, pp. 955 y 956.

Montesquieu, en su obra clásica *Del espíritu de las leyes*, ya se había expresado en contra del mandato imperativo y a favor de la idea de otorgar mandatos muy generales a los representantes, al decir que

...no es preciso que los representantes, después de recibir instrucciones generales de los representados, las reciban particulares sobre cada materia, como se práctica en las dietas de Alemania. Es verdad que, haciéndolo así, la voz de los diputados sería la expresión exacta o aproximada de la voz de la nación, pero esto acarrearía infinitas dilaciones, sin contar los demás inconvenientes.⁷⁸

El argumento mediante el que se sustrae la representación política liberal de la esfera de control del mandato imperativo se sustenta en la idea de que uno de los signos característicos del sistema representativo liberal es precisamente que el representante pueda decidir libremente por su cuenta los asuntos de los representados y sólo él posea la facultad y el poder de decidir libremente dado que, como refiere Sieyès, lo que entregan los ciudadanos a sus representantes al momento de su voto es la confianza, y no instrucciones.⁷⁹

De acuerdo con la teoría clásica representativa, el pueblo es capaz de nombrarse representantes, pero incapaz de discutir y resolver los asuntos por sí mismo. Al respecto, Montesquieu resalta la habilidad natural que posee el pueblo para escoger a los hombres que lo representen; sin embargo, Montesquieu igualmente se pregunta si el mismo pueblo que sabe elegir a sus mejores gobernantes, “¿sabría dirigir una gestión, conocer las cuestiones de gobierno, las negociaciones, las oportunidades para aprovechar las ocasiones?”⁸⁰ a lo que Montesquieu responde negativamente.

De esta forma, la tradición francesa produce toda una nueva concepción teórica de la representación en la que el representante ya no es el mandatario que representa los intereses particulares de los electores y que se encuentra subordinado a las instrucciones imperativas de los ciudadanos, sino el diputado que representa libremente a la nación, que decide y expresa soberanamente los intereses generales de la voluntad nacional.

⁷⁸ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 15a. ed., estudio prel. de Daniel Moreno, México, Porrúa, 2003, libro XI, capítulo VI, p. 148.

⁷⁹ Carré de Malberg, René, *op. cit.*, nota 39, p. 963.

⁸⁰ Montesquieu, *op. cit.*, nota 78, p. 11.

3. *Teoría del órgano*

El fenómeno de la representación es abordado inicialmente a finales del siglo XIX por la escuela alemana de derecho público y desarrollada posteriormente a principios del siglo XX por la tradición iuspublicista francesa, en el marco de la construcción de la teoría organicista del Estado, en la que se concibe a éste como una persona jurídica necesitada de actuar a través de órganos.

En la versión alemana de la teoría organicista expuesta por Georg Jellinek, la estructura del Estado moderno se divide en órganos inmediatos y mediatos. Los órganos inmediatos del Estado son los órganos que son considerados como una consecuencia inmediata de la Constitución, y los cuales no están subordinados a otro órgano, como es el caso de los poderes públicos expresamente señalados en la Constitución.⁸¹ Los órganos mediatos en tanto, son aquellos que son responsables y se encuentran subordinados directamente a un órgano inmediato.⁸²

En la estructura del Estado moderno, los órganos que aparecen como órganos inmediatos, además del pueblo, son los poderes públicos clásicos que integran el sistema de división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. A su vez, estos órganos inmediatos se dividen en órganos de creación y órganos creados. Los órganos inmediatos de creación son denominados también como órganos primarios, en virtud de que su actividad se limita a la creación de la voluntad del Estado, a través de procesos prescritos por la misma Constitución. De igual forma, los órganos inmediatos creados son nombrados como órganos secundarios, atendiendo a que éstos se encargan de expresar la voluntad creada por el órgano primario.⁸³ Dentro de este esquema, sólo el Estado queda como persona jurídica; el pueblo es considerado como un órgano primario, que exterioriza su voluntad mediante el Parlamento, que se reputa como órgano secundario, por lo que su voluntad vale como la voluntad inmediata del primario al que representa. En resumen, de acuerdo con la teoría organicista, el Parlamento es el órgano que expresa la voluntad del pueblo y éste, a su vez, es el órgano de la voluntad del Estado.

⁸¹ Jellinek, Georg, *op. cit.*, nota 20, p. 327.

⁸² *Ibidem*, p. 334.

⁸³ *Ibidem*, p. 328.

La razón por la que se da la intercesión del órgano secundario como órgano representante del órgano primario radica en el hecho de que el pueblo como persona jurídica no tiene poder para expresar en forma inmediata su voluntad, por lo que requiere la intervención del Parlamento. De ahí que la acción de representar sea entendida como “la relación de órgano con los miembros de una corporación, a consecuencia de la cual representa, dentro de la corporación, la voluntad de estos miembros”.⁸⁴ En este sentido, la relación representativa que se genera entre representante y representados se asimila a la de una relación interorgánica, esto es, a la de una relación entre órganos representativos en la que los representantes se manifiestan como un órgano que expresan la voluntad de otro órgano, en este caso el pueblo. Formándose una relación representativa objetiva y permanente que subsiste después de las elecciones y se mantiene durante todo el periodo de la legislatura, dado que la relación que se establece entre el pueblo y la asamblea es una relación constante de dependencia entre órganos.

Así pues, el pueblo organizado y representado jurídicamente en el Parlamento constituye una unidad de representación del Estado, partiendo de aquella concepción inglesa según la cual los ciudadanos están presentes en el Parlamento, ya que se considera que todo miembro de la cámara es representante del pueblo en su unidad, por lo tanto se concluye que existe una sola voluntad: la de la persona jurídica del Estado, expresada por el órgano secundario del Parlamento.⁸⁵

Aunado a la aportación teórica de Jellinek, la teoría representativa del órgano es desarrollada en la tradición francesa por Carré de Malberg. En esta vertiente teórica, Carré de Malberg obviamente retoma en lo esencial los fundamentos teóricos elaborados por la ciencia alemana respecto a la perspectiva organicista del Estado, pero al mismo tiempo adecua la concepción estatista del órgano al lenguaje constitucional francés, al remitir la teoría del órgano del Estado a los principios de soberanía nacional y régimen representativo. El punto fino de la versión francesa estriba precisamente en las distinciones que realiza Carré de Malberg respecto de los conceptos de órgano y representación manejados por Jellinek, a la luz de los conceptos de soberanía nacional y sistema representativo. A diferencia de Jellinek, que en ocasiones presenta algunas variaciones en cuanto a que en unos momentos dice que el pueblo como órgano primario sólo puede querer mediante órga-

⁸⁴ *Ibidem*, p. 340.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 350.

nos secundarios y en otros sostiene que la voluntad de los representantes queda dominada por la voluntad del pueblo, la corriente teórica francesa enuncia algunas precisiones categóricas en el sentido de que considera a los órganos del Estado, como la asamblea representativa, no como órganos del pueblo, sino como órganos de la nación. En la versión francesa organizadora se considera que no existen dos voluntades distintas entre la nación y sus representantes, sino una sola voluntad, la de la nación, la cual es creada y expresada por el órgano, pues como comenta Carré de Malberg, si antes de la formación de la voluntad nacional se reconoce la preexistencia de la voluntad del cuerpo electoral que domina e influye a la asamblea representativa, la relación que se establece entre el pueblo y el cuerpo de representantes no puede ser una relación entre órganos, dado que una característica principal del órgano es precisamente que el órgano crea sin necesidad de una voluntad anterior a la suya, ya que en el régimen representativo las voluntades expresadas por la asamblea de diputados no son representativas de una voluntad preexistente, sino que los diputados son elegidos como un órgano por el cual la nación llega a querer.⁸⁶

De la anterior afirmación se desprende que así como no existen dos voluntades, la del pueblo y los representantes, sino sólo la de la nación, tampoco pueden subsistir dos órganos que expresen la voluntad de la nación, sino únicamente un órgano de la nación, en este caso la asamblea representativa, que es la única que la crea y expresa la voluntad nacional. El citado tratadista francés apunta al respecto que mientras que en un sistema de democracia directa el cuerpo de ciudadanos funciona como un órgano de voluntad del Estado al formar y manifestar la voluntad estatal por el mismo, por el contrario, en el régimen representativo el pueblo como cuerpo electoral no cuenta con potestades volitivas sobre la asamblea representativa, pues no obstante que el pueblo, a través del sufragio, es el órgano que crea el Parlamento, el cuerpo electoral no es un órgano soberano, en virtud de que “querer mediante un órgano, como según Jellinek lo hace el pueblo en el régimen representativo, no es ser órgano por sí mismo... sino todo lo contrario”.⁸⁷ De estas observaciones, se colige que la teoría del órgano del Estado, en sus distintas versiones, alemana y francesa, trata de otorgar al fenómeno representativo un sentido jurídico, al fundar teóricamente la figura de la representación en factores objetivos e impersonales, como la re-

⁸⁶ Carré de Malberg, *op. cit.*, nota 39, p. 1037.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 1042.

lación interorgánica, y no en factores subjetivos o psicológicos, como los de la confianza expuestos por la teoría inglesa.

4. *Teoría negativista*

A partir de las ideas expuestas por las teorías convencionales del mandato representativo en las que se intenta otorgar un sentido jurídico a la representación, surge en la doctrina representativa una corriente teórica denominada “teoría negativista”, cuya argumentación radica precisamente en la crítica que realiza a la fundamentación jurídica de la fórmula liberal de la representación. La teoría negativa se nutre fundamentalmente de los trabajos de destacados pensadores como Juan Jacobo Rousseau y Hans Kelsen.

La discusión acerca de la representación política en la obra de Rousseau está confinada en el capítulo XV, libro III, de su trabajo clásico *El contrato social*, en el que defiende la idea de la democracia directa y del mandato imperativo vinculatorio. A diferencia de Montesquieu, que encuadra la idea del sistema representativo en la noción de soberanía nacional, Rousseau concibe a la representación política dentro de la concepción de la soberanía popular. Conforme a la doctrina rousseauiana, la representación política no puede concebirse en el sistema demopopular al ser prácticamente incompatible la idea del régimen representativo con la soberanía popular. Según Rousseau, la soberanía se encuentra dividida en todos los miembros del pueblo, por lo que para tomar una decisión que afecte el interés general es necesario convocar a la totalidad de los ciudadanos y sumar las voluntades particulares. Sólo así podrá manifestarse la voluntad general a través de la expresión de las voluntades de las mayorías, ya que “el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo: el poder se trasmite, pero no la voluntad”.⁸⁸

Ante la imposibilidad de enajenar la voluntad general de las mayorías, se colige que la soberanía jamás puede ser representada por la misma razón de que no puede ser enajenada, dada la calidad de inalienable e indivisible de la voluntad general, pues la soberanía, “consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa: es una o es otra”.⁸⁹

⁸⁸ Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social o principios de derecho político*, 14a. ed., estudio preliminar de Daniel Moreno, México, Porrúa, 2004, libro II, capítulo I, p. 17.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 67.

Ahora bien, de igual forma que se estima a la soberanía como un principio inalienable, indivisible e irrepresentable, así el pueblo en ningún momento puede transmitir o delegar su poder a otro agente soberano que no sea él mismo para que lo represente, pues de acuerdo con Rousseau, a quien solamente corresponde ejercer la soberanía y manifestar la voluntad general es al pueblo. De lo que se concluye que “Los diputados del pueblo, pues, no son ni pueden ser sus representantes, son únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no ratifica es nula”.⁹⁰

Sin embargo, el mismo tratadista ginebrino, en páginas más adelante de su libro *El contrato social*, acepta que el modelo del gobierno directo sólo es realizable en Estados pequeños, como los de la antigüedad, y que el régimen representativo sólo es viable en razón de la imposibilidad práctica de reunir completamente a las mayorías de los miembros del pueblo para hacerlo legislar directamente por sí mismo, a lo que Rousseau comenta: “Bien examinado todo, no veo que sea posible en lo futuro que el soberano conserve entre nosotros el ejercicio de sus derechos, si la ciudad no es muy pequeña”.⁹¹ De esta manera, la aceptación de la concepción liberal de la representación queda reducida a un argumento de carácter estrictamente práctico, en el que finalmente se adopta el sistema representativo como un mal necesario, más que como un modelo de gobierno democráticamente conveniente.⁹²

No obstante que Hans Kelsen en su libro *Esencia y valor de la democracia* contraviene a Rousseau respecto de la conveniencia de la democracia directa, al señalar que la forma de gobierno que más se ajusta al Estado moderno es la democracia representativa, entendida ésta como “una democracia mediata, parlamentaria, en la cual la voluntad colectiva que prevalece es la determinada por la mayoría de aquellos que han sido elegidos por la mayoría de los ciudadanos”.⁹³ En su posterior obra, *Teoría general del de-*

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ *Idem.*

⁹² Mientras que Rousseau acepta el modelo representativo como un mal necesario, derivado de la imposibilidad práctica de reunir a todo el pueblo, Sieyès no lo considera como un mal necesario, sino como la mejor forma de gobierno, que se justifica no solamente por las imposibilidades prácticas, sino que la construcción del régimen representativo posee verdaderas razones de peso, que sustentan su autosuficiencia teórica. Véase Carré de Malberg, *op. cit.*, nota 39, p. 965.

⁹³ Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Labor, 1934, p. 47.

recho y del Estado, Kelsen comparte con Rousseau su visión negativa del modelo de la representación liberal. Hans Kelsen se refiere a la representación política moderna como una ficción política más del derecho, toda vez que conforme a la ideología kelseniana, un gobierno es representativo, siempre y cuando los representantes populares reflejen la voluntad de las mayorías y sean responsables ante los electores; por tanto, en el momento en que la voluntad de los representantes no expresa la voluntad de las mayorías y la conducta de los elegidos escapa del control político de los electores, la representación deja de ser una construcción científica y deviene en una mera ficción política,⁹⁴ puesto que “si no hay ninguna garantía jurídica de que la voluntad de los electores sea ejecutada por los funcionarios electos, y éstos son jurídicamente independientes de los electores, no existe ninguna relación de representación o de mandato”.⁹⁵

De acuerdo con Kelsen, en la democracia representativa moderna no hay ni puede haber una auténtica relación representativa desde el punto de vista de la lógica iusprivatista del mandato, ya que la relación representativa que se genera con el mandato representativo en las democracias modernas se encuentra exenta de contenido jurídico alguno. Según el maestro vienés, para fundar una auténtica relación de representación entre el representante y los representados no es suficiente que el representante sea electo democráticamente por los representados, sino además es preciso “que el representante se encuentre jurídicamente obligado a ejercer la voluntad del representado, y que el cumplimiento de esta obligación se halle garantizado jurídicamente”⁹⁶ a través de mecanismos de controles políticos, como es el caso de los instrumentos de la revocación del mandato y la reelección inmediata continua.

La razón por la que el maestro vienés exige como condición indispensable de la representación la incorporación de determinados mecanismos de control político a los sistemas representativos, radica en el supuesto de que la democracia representativa se funda en la idea de que el pueblo está representado en los órganos representativos en virtud de la figura del contrato de mandato privado, por tanto, el hecho de que en el diseño constitucional de los órganos representativos no se contemple la posibilidad de

⁹⁴ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1995, pp. 343 y 344.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 345.

⁹⁶ *Idem*.

reelegir inmediatamente o deponer el mandato de los representantes constituye un verdadero contrasentido de la representación, puesto que la independencia de los representantes frente a los electores es completamente incompatible con la concepción privada de la representación jurídica.

La teoría negativista, por tanto, nos muestra que así como existen una pluralidad de teorías convencionales de la representación que intentan otorgar un sentido jurídico a la representación, a través de la construcción del mandato representativo, existe también una corriente teórica crítica que cuestiona el débil vínculo que une a los representantes con los representados, la excesiva intermediación de la relación representativa y la ausencia de responsabilidad política del mandato representativo, entre otros aspectos.

V. SIGNIFICADOS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Hasta aquí hemos visto los principales modelos teóricos desarrollados por la literatura representativa en la doctrina constitucional moderna. Como podemos apreciar del desarrollo de la doctrina representativa, los diversos modelos teóricos de la representación confluyen en una misma categoría: el mandato representativo. Pero a la vez divergen en las distintas maneras de entender a la representación. Así pues, mientras que para la teoría inglesa lo importante es la confianza que depositen los representados en el representante, para la teoría francesa lo trascendente resulta la articulación de la representación como forma de expresión de la soberanía nacional, en tanto que para la teoría organicista lo relevante parece ser la relación jurídica que se pueda establecer entre el órgano primario del pueblo y el órgano secundario del parlamento. De tal suerte que, dentro de la misma doctrina representativa encontramos una misma categoría universal encarnada en la figura del mandato representativo, y diversos significados o formas de entender a esta misma categoría. Es por ello que para completar nuestro análisis hemos decidido sistematizar los diferentes significados que ha cobrado la representación en los sistemas teóricos representativos, a efecto de determinar cuáles son los principales significados en los que se desdobra la representación política moderna, y, qué podemos entender por cada uno de esos significados.

Giovanni Sartori elabora una clasificación de las distintas concepciones en las que deriva el significado de la representación.⁹⁷ Una primera acepción se desprende de la ciencia del derecho, la cual se relaciona con el enfoque jurídico del mandato privado, en la que se considera que el representante desempeña su función como mandatario siguiendo las instrucciones de sus mandantes. Una segunda noción se vincula con la perspectiva sociológica de la representatividad, en la que se afirma que lo importante en la representación es generar una sensación de representatividad a partir de la identificación que logre el representante con sus representados mediante la semejanza de características de clase o grupo social. En tanto que una tercera significación se asocia con la orientación política de la responsabilidad, en la cual se concibe al gobierno representativo como un gobierno responsable.

Pero sin duda alguna, quien hasta hoy ha formulado la principal aportación teórica acerca de los significados modernos de la representación es la politóloga norteamericana Hanna Fenichel, quien en su obra *El concepto de la representación política*, realiza todo un estudio pormenorizado acerca de los principales significados de la representación política. La referida autora elabora una clasificación de las diversas significaciones en las que se desprende la idea de la representación; la representación como autorización, la representación como descripción o representatividad, la representación simbólica, la representación como analogía y la representación como rendición de cuentas o responsabilidad. En las siguientes líneas comentaremos cada una de ellas.

1. *La representación como autorización*

La perspectiva de la autorización concibe a la representación como el acto mediante el cual se le confiere autoridad a una persona para actuar por otros como su representante, de tal forma que los actos del representante surtan efectos sobre la esfera de los representados como si ellos mismos los hubieren realizado.⁹⁸ Conforme a los teóricos de la autorización la esencia de la representación radica en que “los representantes están autorizados

⁹⁷ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 9, p. 257.

⁹⁸ Fenichel Pitkin, Hanna, *op. cit.*, nota 6, p. 41.

por adelantado para actuar conjuntamente en defensa de sus electores y para vincularles mediante sus decisiones colectivas”.⁹⁹

La dimensión de la autorización se sustenta en el hecho formal de las elecciones, pues éstas son vistas como un acto popular de investidura de autoridad en el que los votantes confieren poder a los candidatos elegidos para que actúen en su nombre.¹⁰⁰ En la concepción formal de la representación, la representación política nace, se desarrolla y concluye en un solo acto: la elección, por lo que los votantes tienen una única oportunidad de conferir autoridad a sus candidatos y convertirlos en representantes populares mediante la emisión del sufragio. De esta forma, las elecciones se convierten en el procedimiento fundacional de concesión de autoridad de los electores hacia los elegidos. Esta concepción formalista de la representación como autorización es propia de aquellos sistemas representativos, como el mexicano y costarricense, que se caracterizan por carecer en su diseño constitucional de mecanismos democráticos de corrección, como la reelección inmediata o la revocación del mandato.¹⁰¹ En este tipo de sistemas representativos se concibe a los electores como agentes pasivos, cuya única facultad radica en delegar autoridad a los representantes al momento de elegirlos, mas no la de controlarlos, toda vez que se considera que la autorización dada por los electores a los elegidos en las urnas es ilimitada. Parafraseando a Rousseau, pareciese ser que en los sistemas representativos fundados en la concepción de la representación como autorización, los votantes sólo son soberanos al momento en que votan y delegan su autoridad, pues después de las elecciones los votantes no cuentan con los instrumentos necesarios para hacer efectiva su autoridad sobre los representantes.

La idea de la representación como autorización enfrenta algunos cuestionamientos que tienen que ver básicamente con los amplios derechos que se le otorga al representante y las escasas obligaciones o controles que se

⁹⁹ Loewenstein, Karl, *Political Power and the Government Process*, Chicago, 1957, p. 38, citado por Fenichel Pitkin, Hanna, *op. cit.*, nota 6, p. 46.

¹⁰⁰ Fenichel Pitkin, Hanna, *op. cit.*, nota 6, p. 47.

¹⁰¹ La reelección inmediata de los legisladores en México se encuentra prohibida expresamente en el artículo 59, en cuanto al orden federal se refiere, mientras que en el ámbito local, en el numeral 116, se estipula para los legisladores locales. A su vez la Constitución costarricense establece la prohibición de la reelección continua en su artículo 107. Cabe apuntar que no obstante que el sistema representativo mexicano a nivel federal no prevé el instrumento de la revocación de mandato, la Constitución local de Chihuahua dispone en su artículo 27 la figura de la revocación de mandato.

establecen sobre él. Por lo que esta concepción se debate entre dos posiciones, los que consideran que el representante al ser elegido ha sido autorizado para actuar libremente sin responsabilidad política, y aquellos que creen que al resultar electo el representante, la autoridad de los representados sobre el elegido no se agota en la elección, sino por el contrario, la autoridad de los representados se extiende a la actuación de los representantes, toda vez que la responsabilidad política obliga al representante a rendir cuentas a sus electores. Estamos, pues, ante una concepción que resulta a la vez correcta desde el punto de vista de los representantes, pero incorrecta desde la opinión de los representados.

2. *La representación como descripción*

En la perspectiva descriptivista “representar” significa “ser representativo en el sentido de poseer características representativas”¹⁰² afines con los representados. A su vez, por “representante” se entiende el “típico de una clase; que trasmite una idea adecuada de los restantes miembros de la especie”.¹⁰³ En la forma de la representación como descripción, el representante no actúa por otros como en la concepción de la autorización, sino que los sustituye “en virtud de una correspondencia o conexión entre ellos, de una semejanza o reflejo”.¹⁰⁴

En esta perspectiva, la representación funciona como espejo de la nación en el que se expresan las muy variadas corrientes de opinión, ya que “todas las opiniones, incluso las más absurdas y monstruosas, deben tener representantes en un número proporcional a su peso específico en el electorado”.¹⁰⁵ Este planteamiento corresponde a aquellos sistemas representativos proporcionales en los que busca la inclusión proporcional de las minorías en los órganos representativos, junto con las mayorías, como una manera de trasladar al Parlamento la pluralidad social. Entre los países que siguen este tipo de sistema representativo encontramos a Alemania, Dinamarca, Holanda, Italia e Israel.

Los defensores de la proporcionalidad pretenden que la integración de los órganos representativos refleje de la manera más fiel posible la integra-

¹⁰² Fenichel Pitkin, Hanna, *op. cit.*, nota 6, p. 83.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 88.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 67.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 68.

ción de la sociedad, ya que se considera que la función primordial de la asamblea representativa es la de asegurar que la voluntad nacional representada por los representantes corresponda con la totalidad de la opinión y el sentir popular. Sin embargo, como comenta Pitkin, al igual que la definición de autorización, la perspectiva de la descripción es parcialmente aceptable al momento de argumentar exactitud en la representatividad de los representados por parte del representante, debido a que la exactitud de la descripción de la representación de los intereses nacionales en términos sociales es realmente inasequible en términos absolutos, y lo único que ocasiona es parálisis en la función pública.

3. *La representación simbólica*

De acuerdo con la representación simbólica, los representantes son percibidos como personas que representan o encarnan los anhelos y esperanzas de todo un pueblo de una manera mítica y legendaria que raya en los límites de la divinidad, “del mismo modo que las banderas, los escudos de armas, los himnos nacionales...”.¹⁰⁶ Este tipo de representación es propia de los sistemas representativos monárquicos constitucionales en los que la representatividad de los sistemas constitucionales descansa en la figura emblemática del rey, como es el caso del sistema representativo español, o bien de aquellos sistemas representativos que cuentan con una forma de gobierno parlamentaria en los cuales la representación del Estado recae en la figura del jefe de Estado, como lo significa el sistema representativo francés.

La dimensión simbólica de la representación obedece al hecho de que los representados crean y confían en los representantes como un símbolo nacional, toda vez que se considera que “Un gobernante es un representante en la medida en que aquellos a los que gobierna y representan crean en él”.¹⁰⁷

Empero, como advierte Hanna Fenichel, llevada al extremo esta perspectiva, la representación puede en un momento dado degenerar en un sistema representativo fascista o dictatorial, que funda su funcionamiento en la creencia de la representación como una relación de poder y en el dogma

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 102.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 114.

del representante como un líder carismático eficaz, por encima de las instituciones representativas. La eficacia de la representación en esta concepción se asienta en la capacidad del representante para hacer coincidir la voluntad de los representados con la voluntad del representante, pudiendo emplear para ello un sinfín de recursos de Estado capaces de persuadir la voluntad de los electores, como el fraude, la violencia, el miedo o el condicionamiento de la entrega de recursos u obras públicas. De ahí que la aceptación del representante y sus políticas públicas por parte del pueblo se convierta en el aspecto clave de la representación simbólica, ya que el consentimiento ciudadano es “el instrumento que el líder político debe tocar. Si logra sacar los tonos correctos de este instrumento, es decir, si el pueblo tiene confianza en su liderazgo, recibe el fundamento indispensable de su actividad de liderazgo político”.¹⁰⁸ Por lo que, de nueva cuenta como en las anteriores perspectivas, la perspectiva simbólica aparece como una concepción parcial de la representación, pues si bien es cierto que esta perspectiva otorga legitimidad al sistema representativo al introducir la idea de la importancia de la aceptación del representante, también es verdad que pone en riesgo el funcionamiento democrático de los regímenes constitucionales al fundar la eficacia de las instituciones representativas en la cuestión subjetiva de la imagen del representante.

4. *La representación como analogía*

A diferencia de las dimensiones de la representación inicialmente expuestas, como la orientación de la autorización, la noción descriptiva y la idea del símbolo, que conciben a la representación desde la óptica de lo que debe ser el representante, la perspectiva de la representación como analogía se centra en los rasgos que caracterizan la naturaleza del representante. La perspectiva analógica de la representación concibe el ejercicio de la actividad representativa como una tarea consistente en un actuar por otros, en un representar en nombre de otros. Al respecto, Pitkin señala cinco tipos de representantes: el representante como actor o agente, como fideicomisario o procurador, como abogado o vicario, como delegado o representante vinculado por instrucciones y como especialista.

¹⁰⁸ Koellreutter, Otto, *Grundriss der allgemeinen staatslehre*, Tübingen, 1933, p. 133, citado por Fenichel Pitkin, Hanna, *op. cit.*, nota 6, p. 118.

De estos cinco grupos de acepciones, Hanna Fenichel sintetiza las analogías de la representación en tres ideas principales: la idea de sustitución o de actuar en lugar de otro, la idea de cuidar o de actuar en interés de otro y la idea de actuar como un subordinado. Respecto de los términos que consideran a la representación como una idea de sustitución, Hanna Fenichel apunta que los sustitutos no pueden ser representantes dado que el sustituto no reemplaza a los representados, sino solamente los sustituye, por lo que no se pueden atribuir las acciones del sustituto a otros, sino solamente a él.¹⁰⁹ En el mismo sentido se expresa de los términos relacionados con la idea de cuidar o actuar en interés de otro, en virtud de que el fideicomisario, tutor o procurador no son representativos debido a que realizan una acción por otros, pero sin una razón adicional para atribuir la representación. Además de que si bien el agente que actúa por otro tiene una obligación, la persona que es cuidada no se le ve como una persona capaz de actuar por sí misma, por lo que se rompe con la idea de representación que considera en igualdad de circunstancias tanto al representante como al representado.¹¹⁰ De igual manera, la visión del representante que actúa como subordinado se muestra inadecuada, al ser visto el representante como un subordinado que no actúa por los representados, sino que los representados actúan a través de él, ya que carece de la debida autonomía e independencia para actuar libremente por sí mismo.¹¹¹

De esta pluralidad de acepciones del representante, Hanna Fenichel manifiesta que ninguna de las analogías es un sinónimo exacto de representante, por lo que la misma autora concluye que al igual que las anteriores perspectivas, la dimensión de la representación como analogía resulta parcialmente correcta en el sentido de definir las diversas características que puede caracterizar el representante, pero a la vez parcialmente incorrecta en el sentido de que ninguna de esas cinco analogías encierran por sí solas la idea completa de la representación.

5. La representación como responsabilidad o rendición de cuentas

De acuerdo con la concepción de la responsabilidad, el representante es responsable ante los representados, debido a que está obligado a dar cuenta

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 152.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 153.

¹¹¹ *Idem*.

de sus acciones a los electores. La relación representativa que se establece en este tipo de representación se asemeja a una relación fiduciaria, en la que los ciudadanos, de ser solamente agentes pasivos que únicamente emiten su voto para elegir representantes, pasan a ser agentes activos que delegan la capacidad de actuar por ellos por un tiempo limitado tras el cual evalúan el desempeño del representante. La idea de la representación como responsabilidad se encuentra implícita en aquellos sistemas representativos en los cuales la participación ciudadana no se agota en las elecciones ordinarias, sino que se extiende al ejercicio de procesos electorales, como la reelección inmediata y la revocación de mandato, en los que se califica periódicamente la actuación de los representantes populares. Ejemplo de ello, en Latinoamérica encontramos diversos sistemas representativos que contemplan la figura del *recall* o revocación de mandato, como es el caso de Colombia, Panamá, Venezuela, los estados de Oregon y California de la Unión Americana, así como en Europa en los cantones suizos de Berna y Lucerna.¹¹²

El objetivo de la teoría de la responsabilidad es la de corregir las deficiencias de las teorías formalistas de la representación en las que se otorgan amplios derechos de libertad y autonomía a los representados, sin establecer de manera correlativa obligaciones o mecanismos de control sobre su actuación. La teoría de la responsabilidad parte de la idea de que la genuina y real representación solamente ocurre en aquellos sistemas representativos en los que se contempla la existencia de controles políticos.¹¹³ Según Hanna Fenichel, la finalidad principal de introducir instrumentos de control en los sistemas representativos está más allá de la simple intención de hacer responsables a los representantes. Lo que se pretende realmente con la dimensión de la responsabilidad, además de hacer rendir cuentas al representante, es que éste sea sensible a las necesidades y demandas de los

¹¹² La Constitución colombiana de 1991 establece en su numeral 103 la posibilidad de la revocación del mandato. La Constitución venezolana de 1999 prevé en su artículo 72 la figura del referéndum revocatorio de mandato. La Constitución panameña de 1983, faculta en su artículo 145 a los partidos políticos para la revocación del mandato de los legisladores. Igualmente sobresalen las Constituciones locales de los estados de la Unión Americana, como Oregon y California, en los que se considera el recurso del *recall* o revocación del mandato. Así como el *Abberufungsrecht*, de ciertos cantones suizos, como Berna y Lucerna. Véase Fernández Segado, Francisco, *Estudios jurídico-constitucionales*, México, UNAM, 2003, p. 439.

¹¹³ Fenichel Pitkin, Hanna, *op. cit.*, nota 6, p. 62.

electores, de tal forma que el representante se encuentre incentivado a tomar en cuenta el parecer de los electores al buscar la continuación de su mandato. De acuerdo con la lógica de los teóricos de la responsabilidad, “un hombre que tendrá que rendir cuentas de lo que hace, y que sabe que tendrá que hacerlo, probablemente actuará responsablemente y responderá a los deseos de aquellos a quienes debe rendir cuentas”¹¹⁴

De manera similar como sucede con las restantes perspectivas que hemos enunciado, Hanna Fenichel señala que la perspectiva de la responsabilidad resulta insuficiente para explicar la representación, en virtud de que en dicha teoría se considera al representante como un agente que si bien es cierto es responsable ante los electores, aparece demasiado subordinado a los intereses de los representados, como “un mero instrumento en manos de otros y sin independencia alguna, que queda igualado al empleado subordinado de una sociedad mercantil”,¹¹⁵ cuya principal función queda reducida a complacer a los electores y a hacer indefectiblemente lo que ellos decidan en las urnas.

VI. RECAPITULACIÓN

De los argumentos vertidos en este trabajo podemos decir que la representación política moderna esencialmente se trata de un hecho en el cual un sujeto político denominado “representado” designa con su voto a otro sujeto denominado “representante”, para que actúe en su nombre ante un órgano representativo, de tal forma que los actos realizados por el representante se imputen al representado, como si el representado los hubiera realizado.

En tanto que del concepto de la representación política observamos que se caracteriza primordialmente por ser un concepto público, histórico-racional y polisémico. Que el concepto de la representación política sea un concepto público quiere decir que se ubica predominantemente en el espacio de lo público y puede ser abordado desde diferentes campos del conocimiento social, como el derecho, la ciencia política y la sociología. En cuanto a que la idea de la representación resulte un producto histórico-racional, significa que la evolución moderna del mandato representativo no es el producto de la generación espontánea de la sociedad liberal, sino al

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 63.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 153.

contrario, constituye la culminación de una serie de procesos históricos revolucionarios, originados consuetudinariamente en Inglaterra y Estados Unidos y consolidados teóricamente en Francia, los cuales se vinculan estrechamente al desarrollo de las ideas liberales, en el marco del surgimiento del constitucionalismo moderno y la conformación del Estado constitucional democrático.

De la práctica representativa inglesa se recoge la idea de la representación como una contraprestación frente a la imposición de las cargas tributarias. A su vez, de la evolución norteamericana se obtiene la concepción del sistema representativo, como instrumento que limita y hace frente a los excesos democráticos de las facciones políticas en el sistema constitucional. Mientras que del proceso teórico francés se deriva la extensión del principio representativo al constitucionalismo moderno, como uno de los derechos políticos fundamentales del hombre, al consagrarse en el artículo 6o. de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que “La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir personalmente, o a través de sus representantes, a su formación”.¹¹⁶

De igual forma, así como en Europa la idea de la representación política moderna se consagra como un derecho político fundamental, en el sistema constitucional mexicano la forma de gobierno representativa se reviste como uno de los elementos constitutivos del sistema constitucional mexicano sobre el que se funda la estructura y organización del Estado nacional moderno, junto con los elementos de democracia, soberanía, federalismo y división de poderes. Asimismo, de acuerdo con la teoría clásica representativa que prima en el sistema representativo mexicano, no es dable considerar también a los senadores como representantes de la nación, y no únicamente a los diputados federales, como lo señala el artículo 51 constitucional, toda vez que ambos, al momento de ser elegidos, actúan como representantes de la nación ante el Congreso de la Unión, y no como representantes de las entidades federativas o individuos en particular, por lo que se desvirtúa el principio arraigado en la doctrina constitucional mexicana de considerar a los senadores únicamente como representantes de las entidades federativas, y no como representantes de la nación, ya que al igual que sucede con los diputa-

¹¹⁶ Jellinek, Georg, *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, 2a. ed., trad. y estudio preliminar de Adolfo Posada, estudio introductorio de Miguel Carbonell, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 198.

dos federales, que al momento de ser elegidos por los electores de sus respectivos distritos electorales dejan de ser sus representantes individuales para convertirse en representantes de la nación, de igual forma sucede con los senadores al momento de ser elegidos que dejan de representar a las entidades federativas de donde provienen y pasan a ser representantes de la nación.

En cuanto a la construcción teórica de la representación, podemos encontrar que las diferentes teorías de la representación aparecen como una construcción racional consecuente con la línea del pensamiento liberal del mandato representativo.¹¹⁷ Por lo que al mandato representativo se refiere, de las teorías convencionales de la representación advertimos que esta figura presenta cuatro características fundamentales: es un mandato nacional, general, libre y no sujeto a algún tipo de responsabilidad política.¹¹⁸ El mandato representativo es un mandato nacional, en el sentido de que el representante político no representa a un distrito electoral en particular, sino a la totalidad de la nación. Es un mandato general, dado que el representante está facultado para atender cuestiones generales de la nación sin necesidad de contar con la autorización previa para abordar un tema en particular. Es un mandato libre y exento de responsabilidad política, por tanto que no está limitado a instrucciones precisas, ni mucho menos sujeto a algún tipo de responsabilidad política mediante el cual se le obligue a rendir cuentas a sus electores, toda vez que el representante, al ser electo se le confiere la confianza y autoridad de los representados.

Por lo tanto, una perspectiva sugerente de la representación parece ser aquella perspectiva que integre de manera completa cada una de ellas, pues cada perspectiva en lo individual aporta un significado particular relevante al significado general de la representación. Así por ejemplo, de la dimensión de la representación como autorización retomamos la concepción de que la relación representativa se inicia al momento en que el votante otorga su consentimiento al candidato que elige con su voto y lo inviste de autoridad como su representante. A su vez, de la perspectiva de la descripción rescatamos la importancia de la semejanza o correspondencia que debe existir entre el representante y los representados. De la orientación simbólica resaltamos el hecho del acuerdo que debe existir entre el gobernante y el gobernado, en términos de legitimidad social. Mientras que de la perspectiva de la analo-

¹¹⁷ Véase Garrorena Morales, Ángel, *op. cit.*, nota 7, pp. 23-37.

¹¹⁸ *Ibidem*, pp. 37-40.

gía recuperamos los diferentes papeles que puede adoptar el representante en el ejercicio de la actividad de la representación. En tanto que de la concepción de la responsabilidad, advertimos la obligación inherente que existe en el representante de tener en cuenta la información de los representados y ser sensible a sus necesidades y demandas.

En consecuencia, a partir del reconocimiento de que el concepto moderno de la representación política evoca una pluralidad de significados, para efectos del análisis y diseño constitucional, más que determinar un significado concreto del concepto de la representación, resulta importante precisar la concepción de la representación de la que se parte y el sistema representativo en el que se aplica, a efecto de conocer y comprender lo que cada perspectiva de la representación propone, ya que cada perspectiva posee presupuestos e implicaciones muy particulares que determinan el sentido y alcance de los regímenes representativos en los sistemas constitucionales.