

Artículo 51

Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El artículo 51 hace alusión a la composición de la Cámara de Diputados y a la elección de sus miembros. Este artículo tiene sus antecedentes en los textos que durante la guerra de independencia sirvieron como proyectos para elaborar la Constitución que habría de regir a la que, se esperaba, pronto sería una nación independiente. La elección de los representantes de la nación era un acto por demás importante en tanto sería la primera vez que se realizarían votaciones y que se elegiría a representantes propios. Referencia de esta representatividad fue, sin duda, la Constitución de Cádiz de 1812 en donde se contempló que las Cortes eran la reunión de “todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá”¹ (artículo 27), los cuales se elegirían cada dos años (artículo 108).

Un año más tarde, en México, José María Morelos elaboró los puntos conocidos como Sentimientos de la Nación; en el punto quinto se estipuló que la soberanía dimanaba del pueblo el cual sólo quería depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes en Legislativo, Ejecutivo y “Judiciario”, eligiendo las provincias sus vocales y éstos a los demás que debían ser sujetos sabios y de probidad.² Dichos vocales, de acuerdo con el punto séptimo de dicho texto, deberían funcionar como tales por cuatro años, turnándose los más antiguos por los “nuevos lectos”. Como puede notarse, Morelos no llamó diputados a estos personajes sino vocales, nombre que también en 1812 había usado Ignacio López Rayón para referirse a los integrantes del Congreso

¹Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

²José María Morelos, Sentimientos de la Nación, 1813, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf>.

51

Sumario Artículo 51

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores	399
Texto constitucional vigente.	403
Comentario	
Lorenzo Córdova Vianello y Jorge E. Sánchez Cordero Grossmann	
Representación política y democracia	404
Diputados como representación de la nación	410
Mandato imperativo o mandato libre. Entre la “representación de intereses” y la “representación política”	413
Duración de los diputados en el encargo	416
Suplencia	417
Bibliografía	420
Trayectoria constitucional	422

en sus Elementos Constitucionales. En aquella ocasión se señaló en su punto séptimo que dichos personajes serían cinco y durarían en funciones por cinco años. Serían electos de manera anual, de modo que cada año el más antiguo sería sustituido por uno de nueva elección, así cada cinco años quedarían renovados todos los vocales.³

Hasta aquí, en dichos documentos puede notarse que se resalta la importancia de la representación y de la elección, temas que durante el virreinato habían sido nulos. Todos estos puntos fueron recogidos por la Constitución de Apatzingán, de 1814, en ella se retomó, como en Cádiz, la noción de diputados. En su artículo quinto, dicho ordenamiento señaló que la soberanía residía originalmente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos.⁴ Sería la ley, de acuerdo con el artículo 6º, la que señalaría quiénes serían considerados ciudadanos.

Asimismo, su artículo 48 decretó que el Supremo Congreso quedaría compuesto por diputados elegidos uno por cada provincia, los cuales serían todos iguales en autoridad. El texto de Apatzingán retomó la cantidad de años que había señalado Cádiz como periodo de funciones de los diputados y estipuló dos años (artículo 56). Dichos diputados serían elegidos por medio de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia (artículo 61). En estos puntos, según podemos ver, se mostraba una clara idea de la nueva organización del sistema político mexicano que descansaba en gran medida en sus diversas provincias. Esta representatividad era fundamental para entender la forma en que la nueva nación ejercería su soberanía.

En el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, de 1823, por ejemplo, contempló como parte de su base primera que la nación ejercía sus derechos por medio de los “ciudadanos que eligen a los individuos del cuerpo legislativo”.⁵ Por su parte, la base segunda señaló que dichos ciudadanos deberían elegir a los individuos del cuerpo legislativo o Congreso nacional del Senado, de los congresos provinciales y de los ayuntamientos. Se dijo entonces que la elección no sería por ahora directa sino por medio de electores que serían nombrados según las leyes. Las bases para ello serían, en el caso del cuerpo legislativo, un individuo por cada 60 mil almas, mientras que para el senado se propondrían tres individuos por cada junta electoral de provincia.

Con estas precisiones, el Plan de Constitución se convirtió en uno de los primeros ordenamientos en clarificar todo el proceso de elección de los diputados. Cuando al año siguiente se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos bastó con asentar sobre el tema lo siguiente: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los

³Elementos constitucionales circulados por el Sr. Rayón, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/808/7.pdf>.

⁴“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

⁵Plan de la constitución Política de la Nación Mexicana, 1823, disponible en <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1823/05/16-mayo-1823-Plan-de-la-Constituci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-la-Naci%C3%B3n-Mexicana.pdf>.

Estados”.⁶ Para entonces era claro que la Cámara de Diputados formaba parte del Congreso, lo mismo que la de Senadores y que eran elegidos “popular y periódicamente”, todo ello se contempló en el artículo 5º de las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente en 1835.⁷ En 1836, se promulgaron las Leyes Constitucionales las cuales se refirieron nuevamente, como lo había hecho la Constitución de Apatzingán, a lo referente a la forma de elección de los diputados. Esto es de gran interés pues muestra los cambios ocurridos en los aspectos de representatividad. Dichas leyes consideraron lo siguiente:

Artículo 2º. La base para la elección de diputados es la población. Se elegirá un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes, y por cada fracción de ochenta mil. Los Departamentos que no tengan este número, elegirán sin embargo un diputado. Se elegirá un número de suplentes igual al de propietarios.

Artículo 3º. Esta Cámara (de diputados) se renovará por mitad cada dos años: el número total de Departamentos se dividirá en dos secciones proporcionalmente iguales en población; el primer bienio nombrará sus diputados una sección, y el siguiente la otra, y así alternativamente.⁸

Nuevos cambios se establecieron en el primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842. En su artículo 27, dicho proyecto señaló como un derecho inherente al pueblo y un atributo inseparable de su soberanía la facultad de elegir a sus representantes. Dicho poder lo ejercerían por medio de los Colegios Electorales en épocas fijas y casos designados por la Constitución.⁹ Con base en esto, el artículo 34 estableció que los diputados y senadores serían electos por dichos colegios electorales de los departamentos en proporción de un diputado por cada 80 mil habitantes, o por una fracción de 40 mil. Por último, en su artículo 36 se retomó el señalamiento de que las cámaras se renovarían cada dos años. Ese mismo año el Segundo Proyecto de Constitución del mismo año apuntó que cada departamento nombraría un diputado por cada 70 mil almas, o por una fracción de 35 mil, mientras que el número de los suplentes debería ser igual al de los propietarios (artículo 35). Algo de gran interés en este texto fue su especificación sobre quiénes podrían ser diputados:

Para ser diputado se requiere: ser natural o vecino con residencia por lo menos de cuatro años, del Departamento que lo elige, haber cumplido veinticinco años y tener una renta anual efectiva que no baje de mil doscientos pesos procedente de capital físico o moral. No pueden ser electos diputados, el presidente de la República, los secretarios del despa-

⁶Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, artículo 8º, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

⁷*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Estado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 528.

⁸Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

⁹Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf.

cho y oficiales de sus secretarías, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial, los muy reverendos arzobispos y obispos y los empleados generales de Hacienda. Los gobernadores de los Departamentos, sus secretarios, los gobernadores de mitras, provisos, vicarios generales; tampoco pueden serlo por los Departamentos a que se extiende su jurisdicción, encargo o ministerio, entendiéndose que todos los comprendidos en esta restricción pueden ser electos, pasados seis meses de haber cesado en sus funciones.¹⁰

Para la década de 1850 el asunto de la cámara de diputados, su elección y alternancia eran ya bastante claros, lo podemos notar en la simplificación de las especificaciones consideradas en los textos jurídicos de ese periodo. En el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 1856, por ejemplo, sólo se señalaron dos aspectos cruciales: su artículo 54 señaló que el Congreso de la Unión se compondría de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos; mientras que el 56 puntualizó que por cada diputado propietario se elegiría un suplente.¹¹

Así mismo se manejó el tema en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 que en sus artículos 52 y 54 ratificó lo dicho por el plan de constitución mencionado.¹² El segundo punto, sin embargo, el referente a los suplentes dejó de considerarse al realizarse la reforma al artículo 52 de esta última constitución en 1874, en ese momento el texto constitucional únicamente expuso: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos”.¹³ Exactamente el mismo texto fue conservado en 1916 en el *Proyecto de Constitución* de Venustiano Carranza, y se utilizó como texto constitucional del artículo 51 de la Constitución de 1917.

¹⁰Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1842_143/Segundo_proyecto_de_constituci_n_Le_do_en_la_Sesi_1428_printer.shtml.

¹¹Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1856, disponible en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856_149/Proyecto_de_Constituci_n_Pol_tica_de_la_Rep_blica_245.shtml.

¹²Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

¹³*Derechos del pueblo mexicano...*, op. cit., p. 532.

Artículo 51

Texto constitucional vigente

Sección I

De la Elección e Instalación del Congreso

51

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.¹⁴

¹⁴Artículo reformado, *DOF*: 29-04-1933 y 06-12-1977.

Artículo 51

Comentario por **Lorenzo Córdova Vianello** y **Jorge E. Sánchez Cordero Grossmann**

51

Representación política y democracia

El concepto de representación política¹⁵ es una de las ideas que mayor relevancia han adquirido en el pensamiento político y jurídico moderno. De hecho puede ser considerado como uno de los principios clave en la lucha que el liberalismo político emprendió en contra de las monarquías absolutas o, si se quiere, de la batalla por el establecimiento del Estado constitucional en contra del Estado absoluto.¹⁶ Efectivamente, los movimientos revolucionarios europeos, por distintas motivaciones y con diversos argumentos, contrapusieron la defensa y el fortalecimiento de los órganos en los que se expresaba la representación política (parlamentos en sentido genérico) al ejercicio del poder concentrado en las manos del monarca. Las revoluciones inglesas del siglo XVII (la primera iniciada en 1642 y que termina con la decapitación del rey Carlos I y con el ascenso al poder de Cromwell, y la “Glorious Revolution” de 1688) significaron un reordenamiento de los equilibrios políticos en los cuales el parlamento, órgano que reivindicó la representación política de la población y cuya cámara baja había encabezado los movimientos revolucionarios en contra del rey, pasó a convertirse poco a poco en el verdadero centro de las decisiones del Estado. Por su parte la Revolución Francesa también vio en la consolidación y apuntalamiento de la Asamblea nacional, órgano representativo que encarnaba la voluntad general, el instrumento más poderoso para provocar la erosión y el posterior derrumbe del gobierno absoluto.

Lo anterior podría hacer suponer que el concepto de representación política constituyó uno de los asideros del proceso de expansión del sistema democrático que se

¹⁵Debe distinguirse de manera preliminar el concepto de representación jurídica del de representación política, en virtud de que es del segundo del cual nos estamos ocupando en el presente análisis. El concepto jurídico de representación es el que encarna típicamente la figura del mandato en el derecho civil; es decir, el de una relación jurídica en la cual un individuo (el mandatario) actúa por nombre y cuenta de otro (el mandante) bajo un determinado y vinculante catálogo de instrucciones (el mandato) (Cfr. J. de J. López Monroy, “Mandato”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 6a. ed., 1993, pp. 2071-2072). Por otra parte el concepto político de representación (en términos generales) se refiere a la particular relación que media en una relación política, esto es, la que se da entre el (los) gobernante(s) y los gobernados (Cfr. Carbonell, M. y A. Rodríguez Lozano, “Representación política”, en M. Carbonell (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 527).

¹⁶Maurizio Cotta es explícito al sostener que “en su nombre [de la representación política] se combate la batalla contra el absolutismo real y sobre ella se apuntalan las nuevas formas de gobierno político constitucional, liberal y democrático, que surgieron del descenso del antiguo régimen” (Cotta, M., “Representación política”, en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de política*, 5a. ed., Siglo XXI, 1988, p. 1384).

inició desde la segunda mitad del siglo XVIII y, por ello, lleva a interpretar qué representación política y democracia constituyen dos ideas que se involucran recíprocamente. Esto constituiría un error. Considerar a la representación política como una característica distintiva de los sistemas democráticos implica una doble equivocación: por un lado, no todos los sistemas representativos son democráticos y, por otro, no todas las democracias son representativas.

La primera de las afirmaciones anteriores, según la cual no todos los sistemas representativos son democráticos, cobra sentido si se piensa que el fenómeno de la representación política, es decir, la existencia de algunos individuos que actúan en nombre y por cuenta de otros, aparece como una institución típica de la organización política feudal del bajo medioevo.¹⁷ De hecho el origen del parlamento —institución que, a la larga, se convertirá en el baluarte y la institución distintiva de los sistemas democráticos— encuentra sus raíces en las asambleas que representaban los intereses de la nobleza feudal y que servían como espacio de interlocución con el rey,¹⁸ antes incluso de que nacieran y se consolidaran las monarquías absolutas.

Pero ni siquiera en los regímenes en los que se incorpora la designación de los representantes mediante un mecanismo electoral pueden ser considerados, por ese solo hecho, democráticos.¹⁹ En el Estado liberal clásico los gobernantes eran elegidos por los ciudadanos y no por ello puede ser considerado como un Estado democrático, por la sencilla razón de que en él sólo una clase específica de ciudadanos (los propietarios) tenían derecho de voto y, en consecuencia, de ser representados; lo que significaba que sólo los intereses de una parte de la población (los que restrictivamente eran considerados ciudadanos) estarían reflejados a la hora de tomar las decisiones colectivas. Se

¹⁷Cfr. R. Becerra y J. Woldenberg, “Representación política”, en *Diccionario electoral*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL), 2003, tomo II, p. 1100.

¹⁸Cfr. Dogliani, M., *Introduzione al diritto costituzionale*, Il Mulino, Bolonia, 1994, pp. 143 y ss. Cfr. también, Cotta, M., “Parlamento”, en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de política*, 5a. ed., Siglo XXI, 1988, p. 1123; y Crossman, R.H.S., *Biografía del Estado moderno*, 4a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1986, pp. 22-23.

¹⁹De hecho, la institución de las elecciones, hoy coloquialmente vinculada eminentemente a los Estados democráticos, originalmente no era un rasgo distintivo de esta forma de gobierno. En la antigüedad la elección era un mecanismo típico de los sistemas democráticos. Michelangelo Bovero es claro al sostener al respecto que: “...el acto *político* de elegir, o bien la institución de las elecciones, era considerado por los clásicos antiguos... no como típico de la democracia, sino de la aristocracia: tiene sentido elegir a alguien (una persona o un partido) sólo en la medida en que se le considera mejor que otros y, por lo tanto, más digno de ser elevado al poder. *Áristos* en griego significa ‘el mejor’ y *aristokratía* ‘el poder de los mejores’” (M. Bovero, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, p. 60). Sin embargo, a pesar de la contradicción originaria que existía entre la forma de gobierno democrática y la figura de las elecciones en el mundo clásico, la moderna democracia representativa recoge dicha institución que, siguiendo al mismo Bovero, es compatible con la democracia siempre y cuando se reúnan dos condiciones: a) la primera condición es que el juego político no escape totalmente de las manos de los electores cuando éstos han cumplido su tarea de elegir a sus representantes, teniendo que mantener posteriormente un papel activo transformándose en una “opinión pública crítica”; b) la segunda condición es que las elecciones deben desarrollarse conforme a las reglas de un “juego correcto”, a saber, que el sufragio sea universal e igual, que el voto de cada elector debe contar —y ser contado— por uno y no debe valer menos que otro y que los impulsos dados por los electores en la fase inicial del juego democrático no deben perderse en las fases sucesivas (cfr. *ibidem*, pp. 60-61).

trataba de un régimen político representativo, sin lugar a dudas, pero no por ello democrático.²⁰

Así, en un sentido genérico, para hablar de representación política basta que un individuo o un grupo de individuos estén legitimados para poder tomar decisiones colectivas vinculantes para todos los demás en su nombre, independientemente de la fuente de dicha legitimidad.

Para decirlo con Antonio de Cabo:

cabe... hablar de una representación de arriba abajo (de esta forma, el rey representa a la nación, sentido del que se sirvió Hobbes) o de abajo a arriba, como en el caso de un alcalde elegido por sus convecinos, según sean los representados los que encomiendan al representante su acción política o que la acción política de un determinado individuo se considere como vinculante para otros, que por esta misma vinculación pasan a estar representados.²¹

Por otra parte, el que la representación no sea necesariamente un elemento distintivo de los regímenes democráticos resulta evidente si observamos el hecho de que las formas democráticas de la antigüedad implicaban el ejercicio del poder político —es decir, el derecho-poder de tomar las decisiones colectivas— por parte de los ciudadanos reunidos en la asamblea sin que, por ello, se estuviera ante un fenómeno de representación política (es decir, que alguien tome las decisiones en lugar y por cuenta de otros individuos). De hecho todos los ejemplos de democracia directa excluyen, por definición, toda forma de representación política. Únicamente las llamadas democracias representativas, en donde los ciudadanos ya no deciden directamente sino que su función se limita a designar (mediante la elección) a quienes tomarán las decisiones colectivas en su lugar, hacen suya la institución de la representación política. En otras palabras:

...democracia directa es aquella en la cual los ciudadanos votan para determinar ellos mismos el contenido de las decisiones colectivas...; democracia representativa es aquella en la cual los ciudadanos votan para determinar quién deberá tomar las decisiones colectivas, es decir, elegir a sus representantes. *La institución fundamental que es común a todos los regímenes democráticos contemporáneos es la elección de representantes a través del sufragio universal.*²²

La diferente manera en la que son tomadas las decisiones en los Estados democráticos —directa o indirectamente— ha servido a Norberto Bobbio para formular, desde un punto de vista descriptivo,²³ la distinción que media entre la “democracia de los

²⁰Cfr. *Ibidem*, pp. 62 y 63.

²¹A. de Cabo de la Vega, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, UNAM, 1994, pp. 56-57.

²²*Ibidem*, p. 42. El cursivo es nuestro.

²³De manera paralela a esa distinción basada en un plano descriptivo Bobbio señala también otra diferencia establecida desde un punto de vista *axiológico*. Según esta última, en la antigüedad la forma de gobierno democrática fue concebida

antiguos” y la “democracia de los modernos”. En efecto, para los antiguos la democracia asumía una forma directa (en cuanto se expresaba el poder del *demos*), mientras que en la modernidad se presenta bajo la forma de democracia representativa (en la medida en la que expresa el poder de los representantes del *demos*)²⁴ vista la imposibilidad, en los modernos Estados territoriales, de la reunión física de los ciudadanos.²⁵ De las breves reflexiones anteriores podemos concluir preliminarmente que:

- a) El fenómeno de la representación política no necesariamente implica la presencia de una forma de gobierno democrática en la medida en la que regímenes no democráticos pueden utilizar mecanismos representativos (y de hecho, según algunos autores —como es el caso de Carl Schmitt—, la representación política es una característica distintiva de todos los Estados);
- b) La representación política se conjuga con la democracia sólo cuando ésta asume su forma representativa, es decir, cuando el conjunto de ciudadanos no se reúne para decidir por sí mismo las cuestiones públicas, sino que designa a representantes que en su nombre tomarán esas decisiones.

Cabría entonces distinguir entre dos tipos de representación política: la primera, de carácter genérico, que puede presentarse en cualquier forma de gobierno en la que exista un individuo o un grupo de individuos que detentan la capacidad (el poder) de tomar las decisiones públicas que atañen —y vinculan— a todos los integrantes de la comunidad política. La segunda, más específica y que podríamos llamar, por ello “representación política democrática” que es aquella forma concreta de representación política que es característica de las formas democráticas representativas, en donde la capacidad de tomar las decisiones políticas que detentan los representantes se deriva de la elección que de ellos hacen originariamente los ciudadanos.²⁶

de manera prevaleciente en un sentido negativo, mientras que para los modernos, ésta ha adquirido una connotación eminentemente positiva (Cfr. N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999, p. 327).

²⁴Cfr. *Ibidem*, pp. 324 y 327. En este sentido, el mismo Bobbio recuerda que “Para los antiguos la imagen de la democracia era completamente diversa: hablando de democracia ellos pensaban en un plaza, o bien en una asamblea en la cual los ciudadanos se reúnan para tomar ellos mismos las decisiones que los involucraban. “Democracia” significaba aquello que la palabra designa literalmente: poder del *demos*, no como hoy, que significa poder de los representantes del *demos*” (*ibidem*, p. 324).

²⁵El mismo Rousseau, quien construye el Estado del contrato social como una democracia en la que el pueblo reunido expresa la “voluntad general”, reconoce las dificultades que tiene dicha forma directa de democracia, entre otras, la que imponen los grandes Estados modernos (Cfr. J.J. Rousseau, *El contrato social*, México, UNAM, 1969, p. 87). Ese mismo argumento es utilizado por John Stuart Mill, no como un impedimento para la realización el gobierno democrático, sino, por el contrario, como el conducto por el cual la soberanía popular puede expresarse. En efecto, para este autor: “No hay dificultad en demostrar que el ideal de la mejor forma de gobierno es la que inviste de la soberanía a la masa reunida de la comunidad, teniendo cada ciudadano no sólo voz en el ejercicio del poder, sino, de tiempo en tiempo, intervención real por el desempeño de alguna función...” y agrega más adelante que “...el único Gobierno que satisface por completo todas las exigencias del estado social es aquel en el cual tiene participación el pueblo entero... Pero puesto que en toda comunidad que exceda los límites de una pequeña población nadie puede participar personalmente sino de una porción muy pequeña de los asuntos públicos el tipo ideal de un Gobierno perfecto es el Gobierno representativo” (J.S. Mill, *Del gobierno representativo*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1994, pp. 34-35 y 43).

²⁶El primer significado de representación mencionado es justamente el que utiliza, por ejemplo, Carl Schmitt al afirmar que un pueblo, en cuanto tal, no puede hacerse presente físicamente, por lo que actúa siempre a través de individuos que lo

Cada uno de los tipos de representación mencionados, el que responde a un sentido genérico y el que tiene un significado más específico, coinciden con alguno de los dos significados más relevantes de la idea misma de representación. En un primer sentido, dicho concepto equivale a “volver sensible o comprensible algo abstracto mediante algo concreto, de manera que éste se convierta en símbolo de aquél”. En un segundo sentido representar “equivale a ponerse en el lugar de alguien y actuar en lugar de éste”.²⁷

El primero de esos sentidos de la idea de representación tiene una connotación más general pues puede ser aplicada a cualquier forma de Estado y no sólo a aquella que, en el pensamiento político moderna, ha identificado como Estado democrático representativo. En efecto, esta idea se refiere al carácter que tienen los órganos encomendados de la toma de las decisiones colectivas por cuenta de todos los integrantes de la sociedad política. En este sentido, todo Estado puede ser representado por sus gobernantes, independientemente incluso de que éstos hayan sido elegidos o no. Se trata precisamente de un uso tradicional que responde a una concepción organicista de la sociedad y del Estado en donde ambos son concebidos como algo homogéneo que, precisamente en virtud de su uniformidad puede ser identificado simbólicamente por algo o alguien que lo representa. De esa idea se derivan las expresiones que identificaban a la figura del monarca como representante de su pueblo o de su Estado, y es que al ser éstos considerados como entidades homogéneas, su representación no necesita ser plural.

Un ejemplo emblemático de esta postura es el de Carl Schmitt. Para este autor, el Estado no es otra cosa más que la expresión del *status* político de un pueblo homogéneamente considerado y su Constitución es la expresión de esa unidad de un pueblo que adquiere conciencia de su existencia colectiva.²⁸ Es homogeneidad, sostiene ese autor, se expresa en dos principios que él denomina identidad y representación. Se trata, a su juicio, de dos figuras diferentes de la unidad política de un pueblo: por un lado, en su inmediata existencia, un pueblo es capaz de actuar políticamente como una totalidad indivisible; en este caso, la mera presencia del pueblo expresa su unidad política. Por el otro lado, la unidad del pueblo es obtenida propiamente a través de la mediación de aquellos que lo representan en las instituciones públicas, lo cual, en la lógica de Schmitt, ocurre mejor cuando dicha representación es precisamente unitaria y no plural.²⁹

representan (Cfr. C. Schmitt, *Dottrina della costituzione*, Milán, Giuffrè, 1984, p. 271). El otro significado de representación, más específico y propio de los sistemas democráticos, es justamente el que sostiene, por otra parte, la tradición de pensamiento liberal que va de Kelsen a Bobbio (por ejemplo, Kelsen, H., *Essenza e valore della democrazia*, en *La democrazia*, 4a. ed., Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 66 y ss.).

²⁷M. Bovero, *op. cit.*, p. 62. Ambos sentidos coinciden con los diversos significados de representación que Maurizio Cotta distingue en los siguientes términos: “a) significados que se refieren a una dimensión de *acción*, representar es actuar según determinados cánones de comportamiento en referencia a cuestiones que conciernen a otra persona; b) significados que remiten en cambio a una dimensión de *reproducción* de propiedades y peculiaridades existenciales, representar es poseer ciertas características que reflejan o evocan las de los sujetos u objetos representados” (M. Cotta, *op. cit.*, p. 1384).

²⁸Cfr. C. Schmitt, *Dottrina della costituzione*, Milán, Giuffrè, 1984, pp. 38 y 271.

²⁹La existencia de una colectividad homogénea, capaz de actuar como un sujeto unitario, es una presunción a partir de la cual se construye todo el análisis que funda la teoría político-jurídica de Schmitt, y sin la cual no se puede hablar propiamente.

Por otra parte, el segundo sentido, que a diferencia del anterior coincide específicamente con la idea de “Estado democrático representativo”, hace referencia, en una connotación política y jurídica, a un tipo específico de forma de gobierno en la cual existe un órgano colegiado encargado de tomar las decisiones comunes que refleja las diversas orientaciones políticas de la sociedad. Dicho de otro modo, ese órgano, que tradicionalmente es llamado Parlamento, Congreso o Asamblea, está integrado por individuos que “...‘representan’ a los ciudadanos en el sentido de aquéllos son designados por éstos mediante elecciones para que deliberen en su nombre y en su lugar sobre las cuestiones colectivas”.³⁰

Para comprender a cabalidad el papel que tiene la figura de la representación en el contexto de la democracia moderna, resulta útil reconstruir las fases en las que desarrolla la misma. En el proceso decisional ascendente de la democracia representativa, en una primera instancia encontramos a los ciudadanos, titulares del derecho-poder de elegir a ciertas personas que ocuparán los cargos públicos; estas personas, luego de ser elegidas, cumplen la tarea de “...representar a los ciudadanos, ante todo en el sentido elemental de ‘sustituirlos’ en las fases posteriores del juego democrático, es decir, de actuar en nombre y por cuenta de éstos”,³¹ lo que significa que tendrán que deliberar y decidir en torno a los problemas públicos y las diversas propuestas para enfrentarlos.

Lo anterior significa que, en términos democráticos, la representación significa, ante todo, sustituir a los ciudadanos en las etapas del proceso de decisión colectiva posteriores a la elección de esos representantes. Pero además, que esos representantes reflejen efectivamente las diversas orientaciones presentes en el cuerpo de ciudadanos que son representados, en la medida en la que son éstos quienes serán sustituidos en el espacio en el que las decisiones colectivas son tomadas. Dicho en palabras de Norberto Bobbio, “una democracia es representativa en el doble sentido de contar con un órgano en el cual las decisiones colectivas son tomadas por representantes, y de reflejar a través de estos representantes a los diversos grupos de opinión o de intereses que se forman en la sociedad”.³²

Como puede verse, no se trata de dos sentidos excluyentes de la idea de representación democrática, sino complementarios entre sí: por un lado, es una condición ne-

mente ni de pueblo ni de Estado como fenómenos políticos. Es en este contexto que los principios mencionados pueden y deben ser explicados. Schmitt los presenta de esta manera: “el pueblo puede alcanzar y obtener de dos maneras diversas la condición de unidad política. Éste puede ya en su inmediata existencia —en virtud de una fuerte y consciente homogeneidad, como consecuencia de estables confines naturales, o por cualquier otra razón— ser capaz de actuar políticamente. Además, éste es, en cuanto entidad realmente presente en su inmediata identidad consigo mismo, una unidad política. Este principio de la identidad del pueblo siempre presente consigo mismo como unidad política se basa en el hecho de que *no existe ningún Estado sin pueblo*, y un pueblo en cuanto entidad existente debe estar efectivamente presente siempre. El principio contrapuesto parte de la idea de que la unidad política del pueblo en cuanto tal no puede estar presente nunca en la identidad real y, por ello, debe ser siempre representada físicamente por hombres” (C. Schmitt, *Dottrina della costituzione*, Milán, Giuffrè, 1984, p. 271).

³⁰M. Bovero, *op. cit.*, p. 62.

³¹*Ibidem*, p. 58.

³²N. Bobbio, *op. cit.*, p. 415.

cesaría la existencia de representantes, es decir, de aquellos individuos que son designados por otros (los representados) para actuar en nombre y por cuenta suyos. Por el otro, para ser tal, la representación democrática requiere además que las diversas orientaciones políticas que tengan un mínimo de relevancia en la sociedad se vean reflejadas en el órgano representativo.³³ Ello quiere decir que un sistema democrático representativo requiere que el órgano en donde se toman las decisiones colectivas (Congreso, asamblea o parlamento) se integre por delgados (representantes) que efectivamente representen (en el sentido de que reflejen) las diversas posturas políticas existentes entre los ciudadanos (representados), y este último *status* (el de la titularidad de derechos políticos) no esté restringido a una clase específica de individuos, sino que se extienda a todos los integrantes de la comunidad mayores de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica, sexo.³⁴

En otras palabras, “el acto de representar entra propiamente dentro del juego democrático solamente si al significado de “actuar en nombre y por cuenta de” se sobrepone uno de sus significados originarios...: el de “ser un espejo, reflejar, reproducir fielmente”. Los elegidos en un parlamento “representan” a los ciudadanos electores *en forma democrática...* en la medida en la que el parlamento en su conjunto y en sus varios componentes, refleja las diversas tendencias y orientaciones políticas existentes en el país, considerando éste de manera global, sin *exclusiones*, y en sus respectivas *proporciones*. Si hubiera exclusiones..., el reflejo no sería verdadero porque sería *parcial*; si no respetase las proporciones, no sería verdadero porque sería *deformador*”.³⁵

Diputados como representación de la nación

El artículo 51 expresamente señala que la Cámara de Diputados se compondrá por *representantes de la nación*. Esta afirmación abre una larga y fecunda discusión en torno al carácter de los representantes en los sistemas democráticos que ha girado en torno a dos posturas esenciales: por una parte, la que sostiene, como lo hace el precepto constitucional mencionado, que los representantes —en este caso los integrantes de la Cámara de Diputados— actúan por nombre y por cuenta de todos los integrantes del cuerpo político en su conjunto y no de alguna fracción o parte del mismo; y, por otra parte, la que sostiene, al contrario, que los representantes lo son de los intereses particulares de los ciudadanos del colegio electoral que los ha elegido.

³³El mismo Bobbio señala que “en su significado originario ‘Estado representativo’ significa un Estado en el cual existe un órgano encargado de la toma de las decisiones colectivas compuesto por ‘representantes’, pero poco a poco asume también el otro significado de Estado en el cual existe un órgano decisorio que a través de sus integrantes representa a las diversas tendencias ideales y a los varios grupos de interés del país considerado globalmente” (*Ibidem*, p. 414).

³⁴Esta característica coincide, en efecto, con la primera de las reglas que Bobbio denomina “universales procedimentales” y que son las condiciones esenciales de la forma de gobierno democrática. Según ella, “...todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, de religión, de condición económica o de sexo, deben gozar de los derechos políticos, es decir, cada uno debe gozar del derecho de expresar su propia opinión o de *escoger a quien la exprese por él*” (*Ibidem*, p. 381). El cursivo es nuestro.

³⁵M. Bovero, *op. cit.*, p. 63.

Se trata de un debate que se ha presentado desde los orígenes de los sistemas democráticos modernos. Ya Emmanuel Sieyès había sostenido en su *¿Qué es el Tercer Estado?* que “...el cuerpo de representantes, a quien es confiado el poder legislativo o el ejercicio de la voluntad común, no existe más que con la manera de ser que la nación ha querido darle”,³⁶ para agregar más adelante que “El cuerpo representante ocupa siempre el lugar de la nación misma. Su influencia debe conservar la misma naturaleza, las mismas proporciones y las mismas reglas”.³⁷ Con ello este autor sienta las bases de la postura que ve en los representantes a agentes de los intereses comunes a todos los habitantes y sectores de la población y no de un grupo particular de éstos. Cabe resaltar que no se trata de una postura gratuita, sino de una consecuencia natural de la aplicación del principio mismo de la soberanía popular. Ya Rousseau, había previamente sentado las bases de esas reflexiones al considerar que las decisiones tomadas por el pueblo soberano constituían una voluntad única, la “voluntad general”, y que ésta se diferenciaba de las “voluntades particulares” y de la “voluntad de todos” en la medida en la que expresaba un interés común por encima de los intereses personales de cada uno de los ciudadanos.³⁸

Como es sabido, la conjunción del principio de la soberanía popular con la idea de gobierno limitado propia del liberalismo político y del consecuente constitucionalismo moderno, fue obra del pensamiento constitucional norteamericano. Efectivamente, fueron los constituyentes estadounidenses quienes le dieron forma a una armónica convivencia y recíproca referencia a ambos principios. Para lograrlo, se distinguió entre el acto fundante del Estado y la vida ordinaria del mismo, es decir, entre el momento constituyente y la operación cotidiana de los órganos públicos como entidades constituidas. El primero de esos dos momentos, aquel en el que se instituye la Constitución y se funda el Estado, es en el que la soberanía popular se expresa plenamente; en él es el pueblo el que, en ejercicio de su plena soberanía, acuerda libremente los principios políticos que regirán su existencia y los plasma en un texto constitucional que regirá su vida futura; en él el pueblo determina las modalidades que tendrá el naciente Estado y las reglas que regirán su actuación. El Estado nace así limitado por voluntad del pueblo, voluntad que se plasma y que perdura en el texto de la Constitución.

Sin embargo, en el contexto de una democracia representativa, ante la imposibilidad física de la participación directa de los ciudadanos en la instancia en la que se toman las decisiones colectivas, no son éstos quienes ejercen por sí mismos los poderes del Estado, sino que su tarea se limita a designar a quienes en su representación compondrán los órganos facultados para formar la voluntad estatal.³⁹ El hecho de que la

³⁶E. Sieyès, *¿Qué es el Tercer Estado?*, 2a. ed., México, UNAM, 1983, p. 108.

³⁷*Ibidem*, p. 118.

³⁸*Cfr.* J.J. Rousseau, *op. cit.*, p. 38.

³⁹Tanto los constituyentes norteamericanos como los franceses estaban convencidos de que el único gobierno democrático posible para un Estado nacional era la democracia representativa, que, como hemos analizado anteriormente, es aquella forma de gobierno democrático en la que el pueblo no toma directamente las decisiones colectivas que le atañen, sino que elige a representantes que están facultados para decidir por su cuenta. Ello puede ser constatado desde la primera declara-

titularidad de la soberanía reside en el pueblo no significa que éste la ejerza de manera directa. La Constitución, en la lógica del constitucionalismo moderno, establece y organiza los poderes del Estado de conformidad con la voluntad originaria del pueblo como titular de la soberanía.

Como hemos señalado, gracias al constitucionalismo norteamericano las ideas de la soberanía popular y de un gobierno limitado pudieron ser armonizadas, al restringir la expresión de la primera en el acto constituyente y al concebir a la Constitución misma como expresión de aquella. Sin embargo, la idea de la soberanía popular, fundamento teórico de la democracia, no podía ser relegada al momento originario del Estado como un mero dogma —o incluso un mito— fundacional; su recreación constante en el ámbito de la vida cotidiana del propio Estado se hacía necesaria para no vaciar de contenido los principios de la democracia y convertirlos en ficción. Para ello, los ciudadanos (que en conjunto conforman el pueblo) deben concurrir reiteradamente a designar a quienes en su representación ejercerán el poder decisorio del Estado. Dicho en otras palabras, en los sistemas democráticos representativos la participación periódica de los ciudadanos en la designación de sus representantes que serán llamados a decidir por cuenta, constituye el refrendo, dentro del orden constituido, del principio de la soberanía popular sobre el que se funda el Estado democrático en su conjunto.

Sin embargo, la tesis de que los representantes actúan en nombre de la nación (o del pueblo) en su conjunto, a pesar de ser la postura predominante en el ámbito de la doctrina constitucional, no ha estado exenta de críticas que se centran esencialmente en considerar que la representación política como la expresión del pueblo y que la actuación de los representantes debe entenderse como querida por sus representados, constituye una ficción utilizada por la teoría democrática que en nada refleja la realidad de los hechos políticos. Uno de los sostenedores más notables de esta postura es Hans Kelsen, quien literalmente afirmaba que:

La fórmula según la cual el miembro del parlamento no es representante de sus electores, sino de todo el pueblo o, como algunos escritores dicen, de todo el Estado, por lo que no se encuentra ligado por instrucciones de sus electores, ni puede ser removido por ellos, es una *ficción política* [...] si los escritores políticos insisten en caracterizar al parlamento de la democracia moderna como órgano “representativo” a pesar de su independencia jurídica frente al cuerpo electoral... al hacer tal cosa no ofrecen una teoría científica, sino preconizan una ideología política.⁴⁰

ción de derechos promulgada en los Estados Unidos tras su independencia, la del estado de Virginia de 1776 —misma que establece la fórmula que será retomada por prácticamente todas las declaraciones y constituciones norteamericanas posteriores— la cual instituía en su Sección 2: “Que todo el poder está investido en el pueblo, y consecuentemente deriva de él; que los magistrados son sus mandatarios y servidores y en todo momento responsables ante él” (en F. Remolina Roqueñí (ed.), *Declaraciones de derechos sociales*, México, H. Cámara de Diputados-LVII Legislatura, 1998, p. 43). El mismo principio sería planteado por la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa de 1789 que prácticamente en los mismos términos establece en su artículo 3º: “El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer una autoridad que no emane de ella expresamente” (*ibidem*, p. 47).

⁴⁰H. Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1988, pp. 345 y 346. En otro texto, Kelsen llega a hablar incluso de una “burda ficción” (cf. *Essenza e valore della democrazia*, en *La democrazia*, 4a. ed., Bolonia, Il Mulino,

Mandato imperativo o mandato libre. Entre la “representación de intereses” y la “representación política”

Como señalamos previamente, el concepto de representación política democrática supone no sólo que exista un órgano en el cual las decisiones colectivas son tomadas por representantes, sino que además, a través de estos representantes se ven reflejadas las diversas orientaciones políticas o intereses existentes en la sociedad.

Lo anterior abre la puerta al problema de si los representantes deben actuar sujetos a una serie de instrucciones o de mandatos determinados por sus electores, o si bien son libres para decidir sin estar vinculados a la voluntad de sus representados; es decir, si en la relación de representación política existe un mandato imperativo al cual están sujetos los representados, o bien si el mandato que les han conferido quienes los han elegido es libre.

Este problema no puede desvincularse, a fin de cuentas, del carácter mismo de la representación, es decir, si el vínculo que se establece entre los electores y los elegidos supone una representación de intereses específicos, o bien de intereses generales. Esto es así, porque si se acepta que los representantes actúan velando por los intereses concretos de quienes los han elegido, entonces resulta natural sostener que aquellos están sujetos en su actuación a satisfacer o a proteger las expectativas de aquellos sujetos en particular que fueron sus electores y que, por lo tanto, acaten las instrucciones específicas que éstos les hayan indicado (es decir, estaríamos en presencia de un mandato de tipo imperativo). Si, por el contrario, se está de acuerdo en que los representantes no cumplen la función de reflejar ciertos intereses determinados, sino que se guían por intereses comunes, generales o colectivos, entonces pierde sentido el que su actuación deba estar sujeta a las determinaciones que sus electores les planteen (con lo que se sostendría la existencia de un mandato libre). En un caso estamos ante un tipo de representación que podríamos definir como representación de intereses concretos, mientras que en el otro estamos más ante una representación general o política.

Si se aceptara la hipótesis de que el representante es elegido para representar intereses particulares, resultaría necesario establecer un vínculo que vaya más allá de la mera designación de un individuo al que se le confiere un cargo público mediante el voto, parece resultar insuficiente que los representantes sean electos o nombrados por los representados. Ello parecería volver necesario que los funcionarios electos se encuentren jurídicamente obligados a ejecutar la voluntad de los representados y que el cumplimiento de esta obligación se encuentre normativamente garantizada.

Lo contrario ocurre cuando se presume que el representante es elegido para representar intereses generales que son comunes a todos de los ciudadanos. En este caso se presupone que el representante goza de la confianza de sus electores, por lo que una

1984, p. 71). En ese mismo sentido Kelsen había afirmado previamente que: “Se dice que el órgano es el representante del pueblo, que la función del órgano es la voluntad del pueblo, y así se da lugar a la ficción de que el pueblo se reserva la función que por naturaleza le corresponde, no obstante haberla traspasado a sus órganos” (*Teoría general del Estado*, Barcelona, Editorial Labor, 1934, p. 435).

vez electo ya no es responsable jurídicamente (que no políticamente) frente al cuerpo electoral, y en consecuencia, su cargo no es revocable.

Uno de los ejemplos más claros de quienes sostienen la primera postura lo presenta Hans Kelsen, quien es tajante al afirmar 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. El hecho de que un órgano de elección no tenga la probabilidad de ser reelecto o la circunstancia de que esta probabilidad se encuentre disminuida si su actividad no es considerada por sus electores como satisfactoria, constituye, es verdad, una especie de responsabilidad política; pero esta responsabilidad es enteramente distinta de la jurídica...".⁴¹ Como hemos recordado anteriormente, para el jurista austriaco la representación constituye una burda ficción que tiene por objeto justificar democráticamente al parlamento al convertirlo en el órgano que "representa al pueblo" aunque en los hechos es independiente de éste;⁴² de hecho, a su juicio, este fenómeno ha constituido una de las causas fundamentales de la crítica al parlamentarismo.⁴³ Para revertir esa situación, y propiciar un fortalecimiento de la institución parlamentaria, Kelsen sugiere establecer el principio de responsabilidad de los diputados frente a sus electores, el cual pasa por el establecimiento de un mandato imperativo, o, por lo menos por la revocación del mandato si dichos diputados abandonan el partido por el cual fueron elegidos.⁴⁴

Sin embargo, la postura contraria, aquella según la cual los representantes persiguen el interés colectivo y no reflejan un interés concreto, ha sido prevaleciente en el pensamiento constitucional moderno. De hecho sus bases pueden ser encontradas en las luchas mismas a favor del parlamento en contra de la autoridad regia y se entrelazan con los orígenes del constitucionalismo. "La democracia representativa —sostiene Norberto Bobbio— nació... de la convicción de que los representantes elegidos por los ciudadanos son capaces de juzgar cuáles son los intereses generales mejor que los ciudadanos, demasiado cerrados en la contemplación de sus intereses particulares...".⁴⁵

La primera referencia al tema, y que ha devenido un referente clásico, es el "Discurso a los electores de Bristol" que pronunció Edmund Burke en 1774 al ser elegido como un representante ante el Parlamento. Vale la pena transcribir aquí parte de sus significativas palabras:

el gobierno y la legislación son problemas de razón y de juicio y no de inclinación y ¿qué clase de razón es esa en la cual la determinación precede a la discusión, en la que un grupo de hombres delibera y otro decide y en la que quienes adoptan las conclusiones están acaso a trescientas millas de quienes oyen los argumentos? Dar una opinión es derecho de todos los hombres; la de los electores es una opinión de peso y respetable, que

⁴¹*Ibidem*, pp. 345-346.

⁴²*Cfr. Essenza e valore della democrazia, op. cit.*, p. 69.

⁴³*Ibidem*, p. 67.

⁴⁴*Cfr. Ibidem*, p. 84.

⁴⁵N. Bobbio, *Liberalismo y Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 36.

un representante siempre debe alegrarse de escuchar y que debe estudiar siempre con la máxima atención. Pero instrucciones *imperativas*, *mandatos* que el diputado está obligado ciega e implícitamente a obedecer, votar y defender, aunque sean contrarias a las convicciones más claras de su juicio y su conciencia, son cosas totalmente desconocidas en las leyes del país y surgen de una interpretación fundamentalmente equivocada [...] El Parlamento no es un *congreso* de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea *deliberante* de una nación y con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. Elegís un diputado; pero cuando lo habéis escogido, no es el diputado por Bristol, sino un miembro del *Parlamento*.⁴⁶

Pero la postura de Burke no se desprende de su visión conservadora de la política —de la que es uno de los más brillantes y lúcidos exponentes—; también en la Francia revolucionaria se arraigó esa postura que, a la larga, como hemos comentado, devendría definitiva del pensamiento constitucional. En Francia las reflexiones sobre el tema realizadas por Emmanuel Sieyès resultarían determinantes y marcarían incluso la pauta que sería seguida posteriormente por las Constitución de 1791. Para Sieyès “... en la decadencia misma de las costumbres públicas, cuando el egoísmo parece gobernar todas las almas, es preciso..., que la asamblea de la nación esté de tal manera constituida, que los intereses particulares queden aislados, y que el deseo de la mayoría esté siempre de acuerdo con el bien general”. En tal virtud, una asamblea nacional “...no ha sido constituida, en ningún caso, para ocuparse de los asuntos particulares de los ciudadanos, y no les considera más que como una masa bajo el punto de vista del interés común... La legislatura de un pueblo no puede estar encargada de proveer más que al interés general”.⁴⁷

En aras de formalizar la desvinculación entre el mandato del representante de las voluntades de los representado, los constituyentes franceses introdujeron expresamente en la Constitución de 1791 la prohibición del mandato imperativo, estipulando en su artículo 7º que “Los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento particular, sino de toda la nación, y no se les podrá imponer a ellos mandato alguno”.

A partir de ese momento, la idea de la representación regida por un mandato libre, y de su actuación desvinculada jurídicamente frente a sus electores se planteó como un principio esencial para el funcionamiento de las democracias modernas, las cuales, en virtud de este principio, se distinguen de los viejos estados estamentales en los que “...los estamentos, las corporaciones, los cuerpos colectivos transmitían al soberano mediante sus delegados sus exigencias particulares”.⁴⁸ En este sentido, la disolución del Estado estamental libera al individuo en su singularidad y autonomía: es el individuo en cuanto tal, no el miembro de la corporación, quien tiene el derecho de elegir

⁴⁶E. Burke, *Textos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942, pp. 312-313.

⁴⁷E. Sieyès, *op. cit.*, pp. 132, 134 y 137.

⁴⁸N. Bobbio, *op. cit.*, pp. 36-37.

a los representantes de la nación, los cuales son llamados por los individuos específicos para representar a la nación en su conjunto, por lo que deben realizar sus acciones y tomar sus decisiones sin algún mandato imperativo. Ya en diversas ocasiones ha sido establecido el claro nexo conceptual que existe entre la defensa de la *representación de los intereses* y la concepción organicista de la sociedad típica del Estado estamental —que encuentra sus raíces en el medioevo—, por un lado, y entre la defensa de la *representación política* y la concepción individualista —típica de la modernidad.⁴⁹

Para en con palabras del mismo Bobbio, ...si por democracia moderna se entiende la democracia representativa, y si a la democracia representativa es inherente la desvinculación del representante de la nación del individuo representado y de sus intereses particulares, la democracia moderna presupone la atomización de la nación y su recomposición en un nivel más alto y restringido como lo es la asamblea parlamentaria.⁵⁰

La representación política lleva a su máxima expresión la idea de que los representantes políticos o miembros de los órganos de representación popular, son representantes del interés general del conjunto de la sociedad. El representante o diputado no es un mandatario en sentido legal, no es el responsable particular de un sector social o de un distrito o circunscripción uninominal, es representante político del interés general de una nación, de un Estado.

Duración de los diputados en el encargo

De conformidad con el artículo 51 constitucional, la duración de los diputados en su encargo es de tres años, debiendo ser electos en su totalidad al cabo de ese plazo.

En el texto constitucional aprobado en 1917 dicho precepto⁵¹ contemplaba dos años de duración del encargo público-representativo de los diputados, mismo que correspondía a la mitad del periodo del presidente de la República (cuatro años), previsto por el original artículo 83. Siguiendo esta misma lógica, como consecuencia de la extensión del periodo presidencial a seis años con la reforma constitucional del 24 de enero de 1928, también el artículo 51 fue modificado unos años más tarde (en la que sería la primera de las dos reformas que ha sufrido desde su promulgación original). Esta modificación fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 1933 y consistió, esencialmente, en aumentar el periodo de ejercicio de las diputaciones de dos a tres años,⁵² volviendo a homologar la duración del cargo de los diputados a la mitad del tiempo del periodo presidencial.

⁴⁹Cfr. *Teoria generale della politica, op. cit.*, pp. 423-425.

⁵⁰Cfr. *Liberalismo y Democracia, op. cit.*, p. 38.

⁵¹El texto original del artículo 51 establecía que “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos”.

⁵²A partir de la reforma de 1933 al artículo 51, dicho precepto constitucional estableció que: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación electos en su totalidad cada tres años, por los ciudadanos mexicanos”.

Cabe resaltar el hecho de que, con la reforma de 1933 se instauró además la figura de la no reelección inmediata de los miembros de ambas cámaras del Poder Legislativo al modificarse también el contenido del artículo 59.⁵³ Esta situación implicó un cambio en la lógica en la representación original, en tanto los constituyentes de 1917 no habían considerado necesario introducir originalmente una limitación análoga en las elecciones de senadores y de diputados a la prohibición absoluta de reelección presidencial estipulada por el artículo 83 constitucional. En ese sentido puede afirmarse que, al contemplar la posibilidad de seguir en el cargo de diputado para el periodo siguiente (en caso de ser reelecto), el texto original de la Constitución de 1917 estableció mecanismos electorales que permitían fortalecer el vínculo entre los diputados electos de mayoría relativa y sus electores (uno de los argumentos más importantes de los sostenedores de la reelección de legisladores). Sin embargo, en 2014 se reforma nuevamente el artículo 59 constitucional para permitir la reelección inmediata de los legisladores, hasta por cuatro periodos consecutivos, en el caso de los diputados y dos periodos consecutivos en el caso de los senadores, modificación que será aplicable a los legisladores electos a partir de 2018. Con ello se fortalecerá la rendición de cuentas necesaria en democracia, así como los estímulos para que los diputados y los senadores sostengan en su labor legislativa los programas políticos ofrecidos en sus campañas, así como la profesionalización de los integrantes del Congreso y la relación entre los electores y los representantes.⁵⁴

Suplencia

Con la reforma constitucional de 6 de diciembre de 1977, por medio de la cual se instauraron por vez primera las diputaciones por representación proporcional, el artículo 51 sufrió su segundo y último cambio. Mediante dichas modificaciones se adicionó al final de dicho precepto la institución de la suplencia que con anterioridad se encontraba contenida en el artículo 53 de la Constitución de 1917 como contenido exclusivo de este último.⁵⁵ Al respecto, cabe mencionar, que la suplencia se encuentra íntimamente relacionada con la idea originaria de que los diputados de una asamblea legislativa deben ser elegidos por porciones poblacionales similares entre sí, correspondien-

⁵³A raíz de la misma reforma a la Constitución publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 1933, y por primera vez en la historia constitucional de México, se prohibió la reelección del Poder Legislativo mediante la modificación del artículo 59 en los siguientes términos: “Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes”.

⁵⁴Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.

⁵⁵El texto original del artículo 53 establecía: “Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente”. Cabe señalar que con la incorporación de la representación proporcional, plasmada a partir de la reforma constitucional de 1977, entre otros, en el artículo 53, se trasladó la previsión de la figura de la suplencia (para el caso de diputados) a la parte final del artículo 51, rompiendo así con la simetría original que tenían los artículos 53 y 57.

tes a los distritos electorales mayoritarios, de tal suerte que de faltar los diputados propietarios a su cargo, los electores del distrito correspondiente dejarían de colaborar en la integración de la representación nacional. La suplencia era entendida como un mecanismo que aseguraba que la totalidad del electorado estuviera representado políticamente en la asamblea legislativa. Lo anterior en la medida en que hemos antes sostenido, la propia Constitución no reconoce ningún vínculo entre la representación y los distritos electorales, siendo que éstos existen únicamente por la necesidad técnica de establecer demarcaciones electorales que establezcan una proporcionalidad entre la población nacional y el número total de diputaciones.

Podemos adelantar que la finalidad substancial de la suplencia es aquélla de permitir la integración total de los órganos legislativos en el caso de falta definitiva de alguno o algunos de sus diputados o senadores propietarios.

Los diputados suplentes tienen la finalidad de sustituir al legislador que hubiera causado baja definitiva en el ejercicio del cargo hasta la conclusión del mismo. La propia Constitución prevé las causas por las cuales se considera que el legislador propietario deja de tener el derecho de ejercer la representación y, por lo tanto deba ser llamado su suplente para sustituirlo. Estos casos, además de las situaciones de fallecimiento o de incapacidad del legislador propietario, son los siguientes:

- a) Cuando alguna de las cámaras no pueda abrir sus sesiones por no estar reunida la mitad más uno de los miembros elegidos para las mismas y los ausentes no se presentaran en el término de los 30 días siguientes para aceptar su encargo, se llamará a los suplentes. En caso de que tampoco éstos concurren en un plazo igual, debe convocarse a nuevas elecciones (artículo 63);
- b) Cuando los legisladores propietarios faltan, sin causa justificada o sin previa licencia, se entiende que renuncian a concurrir hasta el siguiente periodo de sesiones, caso en el cual será sustituido por su suplente (artículo 63);
- c) Cuando alguno de los legisladores sea separado de su cargo como consecuencia de un juicio político seguido en su contra (artículo 110), o bien en tanto esté sujeto a proceso penal luego de que hubiera recaído en su contra una declaración de procedencia (artículo 111), será sustituido en su cargo por su suplente.

Como podemos observar de las hipótesis anteriores, la figura de la suplencia tiene la finalidad esencial de conseguir completar el quórum de cada una de las cámaras para que puedan sesionar.⁵⁶

⁵⁶El término latino quórum significa los que, y aplicado a una asamblea, designa a las personas necesarias para que funcione. Pues bien, si se exige como quórum la totalidad de los miembros de la asamblea, el principio democrático se encuentra perdido. Basta que un solo individuo decida no asistir para frustrar la voluntad de todos los demás. Éstos en realidad se encontrarían sometidos a la voluntad de una minoría. Entre más calificado sea el quórum exigido, tanto menor será el principio democrático (véanse al respecto las reflexiones que hace Hans Kelsen a propósito de los diversos tipos de mayoría, en H. Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, op. cit., pp. 340 y ss.). A manera de ejemplo, supóngase que para la constitución de una asamblea de 100 personas, se exige un quórum de 75 personas presentes. Esto significa que a los máximo 25 de ellas pueden dejar de asistir sin que se impida el funcionamiento de la asamblea. Pero si 26 personas deciden no asistir, las 74 restantes se encontrarían en la imposibilidad de sesionar válidamente. En este caso puede afirmarse que la minoría priva sobre la mayoría; el que tiene el poder, el verdadero poder no es la mayoría, sino la minoría. Supóngase ahora

En ese sentido, a pesar de que la finalidad de la suplencia esté orientada hacia el funcionamiento del órgano legislativo, resulta importante señalar que la suplencia tiene a su vez el objeto de no dejar vacante la representación que por imperativo constitucional tiene el diputado.

En suma, puede afirmarse que la función del suplente está encaminada a impedir que el cargo quede vacante ante la falta de su aceptación por el propietario, o su ausencia para ejercerlo, con independencia de la responsabilidad en que éste incurra por tales conductas, o bien, cuando el propietario no lo ejerza por causas ajenas a su voluntad (muerte, incapacidad, etcétera). Esto, porque dentro de la lógica constitucional se estipula que la cámara funcione con la totalidad de sus miembros, a efecto de que todo el pueblo o nación mexicana esté representado en la misma y, con ello, hacer efectivo el principio democrático que se funda en la premisa de que la soberanía reside originariamente en el pueblo y éste la ejerce por medio de los poderes de la unión, conforme con los artículos 39, 40 y 41 constitucionales.

Sólo en el supuesto de que no ejerza el cargo ni el propietario ni el suplente, se hace necesaria la celebración de elecciones extraordinarias para cubrir ese cargo.⁵⁷

Así pues, la función del suplente es importante para el establecimiento de la diputación, de ahí que por cada cargo de diputado sea necesaria la elección de un suplente.

En ese sentido, tal imperativo encierra el principio de que una persona no podría ocupar, simultáneamente, dos diputaciones, ya fuera como propietario o como suplente, indistintamente:

- a) Si tuviera dos o más diputaciones como propietario, habría impedimento para entrar al ejercicio de todas, porque entonces no se completaría el número de diputados exigido por la Constitución para la integración de la cámara, sería difícil que se ocupara de los asuntos que conciernen a cada diputación (incluyendo la representación política), y no estaría en condiciones de reunir ciertos requisitos necesarios para la instalación y funcionamiento de

que el quórum que se exige para sesionar válidamente es el de la mitad más uno de los miembros. Con ello 49 personas pueden faltar a la sesión o retirarse de la misma. (No debe olvidarse que el quórum se compone de dos tipos de actos: la presencia del número requerido de miembros de la asamblea, actos positivos, y la ausencia de los demás, actos negativos). Puede observarse que es imposible que una minoría impida funcionar en asamblea a una mayoría, pues para que esto suceda deben dejar de asistir la mitad de los miembros de la asamblea, en cuyo caso ya no se trata de una minoría pero tampoco de una mayoría. Es precisamente la mitad. En consecuencia el principio democrático exige como quórum, la mitad más uno de los miembros de la asamblea. Puede darse el caso en el que la asamblea pueda funcionar válidamente con 51 miembros reunidos y las decisiones puedan tomarse por mayoría absoluta, es decir, bastarían 26 votos favorables para que un proyecto se convirtiera en ley o resolución. En este sentido no debe olvidarse que el principio en el cual encuentra sustento todo el sistema democrático es el principio de la libertad política.

⁵⁷Al respecto cabe mencionar que el segundo párrafo de la enmienda XVII del artículo I, sección 3, de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica ordenó que ante una vacante el gobernador del Estado afectado convocaría a elecciones para que los ciudadanos por medio del voto escogieran un nuevo senador; ello sin perjuicio de que el ejecutivo, facultado por la asamblea, pudiera extender nombramientos provisionales hasta la elección. Los efectos del debate entre admitir la suplencia o la elección de un nuevo representante al ocurrir la vacante pueden ser resumidos en que por un lado al aceptarse la suplencia se estaría agilizando el proceso de nombramiento, el cual es muy rápido, casi automático, aunque por el otro se esté acotando la libre y oportuna decisión ciudadana, más aún si consideramos que las simpatías ciudadanas pudieran haber cambiado desde la elección inmediata.

la cámara, donde se exige un quórum, de manera, pues, que el ejercicio de cada diputación es personalísimo.

b) Si tuviera el carácter de diputado suplente para dos o más diputaciones, tampoco estaría en condiciones de cumplir su función en ambas, en el supuesto de que los diputados propietarios respectivos incurrieran en alguno de los supuestos antes señalados para que el suplente ejerza el cargo; en ese supuesto, ocurriría lo mismo que se estableció en el apartado anterior.

c) Si fuera candidato propietario en una diputación y suplente para otra, en la que el propietario no se presentara a ejercer el cargo, tampoco podría entrar a ejercerlo, simultáneamente, al primer cargo, por las razones ya señaladas.

Lo anterior conduce a determinar que las diputaciones como propietario o como suplente, han de ser personalísimas, y no se permite que se ocupen de manera simultánea por una misma persona, independientemente de que se trate de un diputado propietario o suplente.

Con ese principio se protege la libertad del sufragio y la certeza que debe regir al proceso electoral. Y es que al presentarse ante la ciudadanía de determinada demarcación territorial, la propuesta política de un candidato que, a su vez, lo es respecto de otra demarcación, y esa ciudadanía decide favorecerlo al emitir la mayor parte de sus votos a favor suyo, y ante la posibilidad de que también resultara electo para el diverso cargo, no estaría en condiciones de cumplir ambas funciones que, incluso, pueden ser incompatibles entre sí y eso redundaría en perjuicio de los votantes que, en tal caso, no habrían conseguido que determinado ciudadano ejerciera la función para la cual lo eligieron, lo cual se traduciría en una falta de certeza para los votantes acerca de que las propuestas políticas que reciben, son viables o factibles de ser ejercidas en la función o cargo para la cual se ofrecen.

En concordancia con esto, se deriva el principio general de que tratándose del registro de candidatos a diputados federales, una misma persona no puede ser registrada como candidato para diversas diputaciones en el mismo proceso electoral, que tiene su base en el principio de que ninguna persona puede ocupar dos o más cargos de elección popular, de acuerdo con el sistema de división de poderes.

Bibliografía

- BECERRA, R. y J. Woldenberg, “Representación política”, en *Diccionario electoral*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL), 2003, tomo II, pp. 1099-1111.
- BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- , *Liberalismo y Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- , *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999.
- BOVERO, M., *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Editorial Trotta, 2002.
- CARBONELL, M. y A. Rodríguez Lozano, “Representación política”, en M. Carbonell (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2005, pp. 527-530.

- COTTA, M., “Parlamento”, en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de política*, 5a. ed., Siglo XXI, 1988, pp. 1122-1134.
- , “Representación política”, en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de política*, 5a. ed., Siglo XXI, 1988, pp. 1384-1390.
- CROSSMAN, R.H.S., *Biografía del Estado moderno*, 4a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- DE CABO DE LA VEGA, A., *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, UNAM, 1994.
- DOGLIANI, M., *Introduzione al diritto costituzionale*, Bolonia, Il Mulino, 1994.
- JELLINEK, J., *Teoría general del Estado*, México, 1958.
- KELSEN, H., *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1988.
- , *Essenza e valore della democrazia*, en *La democrazia*, 4a. ed., Bolonia, Il Mulino, 1984.
- MILL, J.S., *Del gobierno representativo*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1994.
- ROUSSEAU, J.J., *El contrato social*, México, UNAM, 1969.
- SCHMITT, C., *Dottrina della costituzione*, Milán, Giuffrè, 1984.
- SIEYÈS, E., *¿Qué es el Tercer Estado?*, 2a. ed., México, UNAM, 1983.

Artículo 51

Trayectoria constitucional

51 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 29-IV-1933

XXXV LEGISLATURA (1-IX-1932/31-VIII-1934)

Presidencia de Abelardo Rodríguez Luján, II-IV-1932/30-XI-1934

Se establece la renovación de los integrantes de la Cámara de Diputados cada tres años.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 6-XII-1977

L LEGISLATURA (1-IX-1976/31-VIII-1979)

Presidencia de José López Portillo, 1-XII-1976/30-XI-1982

Se agrega que por cada diputado propietario se elegirá un suplente, duplicando el gasto legislativo e impositivo al ciudadano.