

CAPÍTULO PRIMERO

LA BÚSQUEDA DE UN MODELO DE REPRESENTACIÓN

La capacidad de un hombre de exponer ante una asamblea no implicó en todos los tiempos que lo hiciera a nombre de un grupo mayor del cual era portador de su voz, es decir, de su representación; en un principio, este derecho lo tenía por sí, en tanto se le consideraba hombre libre. En esa condición defendía o rebatía las posturas que fueran convenientes a sus propios intereses. A lo largo de la historia la fuente de la representación experimentó diversas mutaciones que la hicieron residir en el individuo, en los clanes, en los gremios, en el estamento y finalmente en el ciudadano.

I. EL SENADO ROMANO

El primitivo Senado romano “no fue sino la representación de las *gens*: lo integraban 100 jefes de éstas, luego el número se elevó a 200 y más tarde a 300 a medida que otras tribus se integraban a Roma. Por esto el Senado se dividía en 30 curias, como el pueblo, y gozaban de prioridad las 10 curias de ramnes sobre las 20 de ticios y lúceres. Por el momento no existe información al respecto, pero todo indica que en un principio los jefes de las gentes vinieron a constituir el Senado por derecho propio, pero muy pronto el rey adquirió el derecho de designar a los senadores. La única limitante para los miembros era la de ser de origen patricio, quedando por lo tanto excluidos los plebeyos. Se elegían 10 individuos por cada curia y 100 de cada tribu. En este periodo primitivo el Senado no ejercía una verdadera labor legis-

lativa, limitándose a formular proyectos de leyes que se sometían a la votación del pueblo. Las funciones de este cuerpo se referían más a asuntos religiosos y a las cuestiones internacionales que afectaban la seguridad del Estado; por ejemplo, en el caso de la declaración de guerra, el rey estaba obligado a obtener la autorización del Senado.

Durante la República, el Senado adquirió nuevas características, la más importante quizá haya sido que este cuerpo dejó de ser integrado exclusivamente por patricios. Esto ocurrió porque no existía ya un rey que nombrara a parte de sus miembros, ya no era relevante la composición tribal porque su esencia había cambiado a la de una asamblea de ciudadanos, los cuales habían demostrado experiencia en los asuntos administrativos y políticos ejerciendo alguna de las magistraturas, las cuales habían quedado abiertas a los plebeyos. Sin embargo, el origen siguió jugando un papel determinante, ya que en el interior se distinguían distintas categorías, siendo considerados los senadores patricios *patres* y los plebeyos *conscriptos*, distinción importante que limitaba la posibilidad de los segundos al momento de las votaciones y al ocupar determinados puestos que correspondían a los senadores.

El número de sus miembros se duplicó hasta llegar a 600; por otra parte, tradicionalmente se fijaron ciertos requisitos para poder aspirar a una senaduría: 1) ser ciudadano romano *optimo iure* (dejando fuera a las mujeres, los esclavos, los peregrinos y los *civile sine suffragio*); 2) ser ingenuo e hijo de padres ingenuos; 3) no ejercer o haber ejercido una profesión considerada indigna (comerciantes o trabajadores manuales); 4) no haber sufrido pena de infamia; 5) tener edad senatorial, la cual varió de los 27 a los 46 pero que básicamente se refería a estar libre de la obligación de prestar servicio militar, y 6) contar con una renta o fortuna equivalente al censo ecuestre (al final de la República fue de 800,000 sestercios).

Fue durante la República cuando el Senado ejerció su mayor preeminencia y poder, al acuñarse la expresión que acompañaba toda proclamación, sin la cual no se consideraba vigente nin-

gún acuerdo, ley o decreto: SPQR, siglas de la expresión *senatus populusque romanus* (el Senado y el pueblo de Roma), presente también en las insignias de las legiones y los escudos de la ciudad.

No resulta claro si en este momento el Senado contaba ya con verdaderas funciones legislativas, ya que durante la República éstas eran facultad de los comicios por lo menos en lo correspondiente al derecho privado.

Las votaciones eran públicas y se formaban dos grupos de votantes, unos en pro y otros en contra, pudiendo los senadores cambiar su voto en tanto no se considerara cerrada la votación. Los acuerdos se tomaban por unanimidad o por mayoría.

Durante el Imperio se distinguen dos periodos: el de engrandecimiento de sus facultades, que va desde la época de Augusto hasta la de Dioclesiano, y el segundo, de decadencia, que va desde Dioclesiano hasta la desaparición del Imperio romano.

Con Augusto, primer emperador, el número se fijó en 600 miembros, y se redujo la edad senatorial a 25 años. Con los emperadores posteriores se permitió el ingreso a individuos de otros lugares de la península italiana e incluso de las provincias, pero obligándolos a adquirir propiedades inmuebles dentro de Italia.

El Senado perdió a favor del emperador sus facultades sobre el ejército y la política internacional. En cambio, adoptó las atribuciones legislativas que correspondían a los Comicios, convirtiéndose desde Tiberio en el verdadero cuerpo legislativo de Roma.

La decadencia del Senado se corresponde con la del Imperio, marcada sobre todo por su división, creándose un Senado en Roma y otro en Constantinopla; sus facultades y atribuciones se vieron reducidas drásticamente, convirtiéndose prácticamente en un órgano consultor del emperador.

II. LA REPRESENTACIÓN SEGÚN LA LEGISLACIÓN CASTELLANA

El derecho medieval en el reino ibérico de Castilla y León tuvo su origen en el derecho romano llevado a esas latitudes por

la dominación romana durante la República y el Imperio. Este derecho sobrevivió y fue fortalecido posteriormente por los suevos, vándalos, alanos y godos que implantaron sus respectivas versiones de ese orden jurídico.¹

Producto de la compleja historia de los diversos reinos medievales que en el futuro constituyeron la España que hoy conocemos, los reyes de entonces no contaban con el poder suficiente para hacer cumplir su voluntad de manera absoluta, y necesitaban por lo tanto del concurso de los nobles, el clero y los ayuntamientos de las villas y pueblos. A todas estas corporaciones acudía el rey en momentos difíciles o trascendentales, en busca de apoyo; con tal objeto, el rey recurría a la convocatoria de asambleas que recibieron el nombre de Cortes.

A diferencia de lo que ocurre hoy en día, las Cortes medievales no contaban con una estructura fija, ni se reunían con regularidad preestablecida, su sede era variable y recibían el nombre de la población donde eran convocadas. Así, por ejemplo, durante el reinado de Alfonso XI se convocaron las siguientes: Cortes de Palencia de 1313, Cortes de Burgos de 1315, Cortes de Carrión de 1317, Cortes de Medina del Campo de 1318, Cortes de Valladolid de 1322, Cortes de Valladolid de 1325, Cortes de Madrid de 1329, Cortes de Burgos de 1338, Cortes de Madrid de 1339, Cortes de Alcalá de Henares de 1345, Cortes de Burgos de 1345, Cortes de Alcalá de Henares de 1348 y Cortes de León de 1349.²

En determinados momentos de crisis de carácter excepcional, las Cortes prestaron servicios importantes para intentar encontrar una solución; en ocasiones su participación en realidad no hacía más que agravar el problema. Por ejemplo, al morir el rey de Castilla, Fernando IV, correspondía la corona a su hijo Alfonso XI, que tan solo contaba con un año de edad. Dos parti-

¹ Ortiz de Montellano, Manuel María, *Génesis del derecho mexicano, Historia de la legislación de España en sus colonias americanas y especialmente en México*, México, s.e., 1874, p. 3.

² Colmeiro, Manuel, *Cortes de los antiguos reinos de León y de Castilla*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de los Señores Rivadeneira, 1883.

dos se disputaron entonces la tutoría del menor a fin de hacerse del gobierno del reino. Para solucionar esta delicada situación se acordó convocar a Cortes para que éstas decidieran quién o quiénes ejercerían la tutoría. El desorden propiciado por la falta de normas estrictas para su convocatoria, aunado a una carencia de independencia, propiciaron que los procuradores que debían conformar las Cortes no pudieran ponerse de acuerdo, dándose la curiosa circunstancia de que en la ciudad de Palencia se formaran dos Cortes en 1313, una de las cuales sesionó en el convento de San Francisco y otra en el de San Pablo. Cada una de ellas emitió un ordenamiento distinto, una favoreció al infante don Juan y la otra a la reina madre doña María y al infante don Pedro. Esta situación propiciatoria de una guerra civil tiene, no obstante, un aspecto rescatable: la atribución que se le reconocía a este tipo de cuerpos de fungir como árbitros en esta clase de controversias.³

Con todo lo anterior, vemos que una de las principales funciones que cumplían las Cortes era la de fungir como juez o árbitro durante las grandes controversias o momentos de crisis que requerían de un acuerdo general; en su seno también se producían disposiciones normativas de observación general, las cuales llevaban el nombre de ordenamientos y se identificaban usualmente con el nombre de la ciudad donde se había celebrado la Corte que les dio nacimiento y el año de su promulgación. Como ejemplo tenemos, entre otros, los siguientes: Ordenamiento de Cortes de Burgos (1328), Ordenamiento de Villarreal (1346) y Ordenamiento de Alcalá de Henares (1348). Este último se destaca de los anteriores por su preparación, amplitud, contenido, alcance y composición. Fue objeto de muchos estudios en el seno de las cortes, donde participaban los alcaldes y los jueces de la corte del rey.

En lo que se refiere a la composición de este ordenamiento, se incluyeron distintos ordenamientos anteriores, como el de Nájera, que se atribuye a unas supuestas cortes celebradas durante el reinado de Alfonso VII. Parece haber sido una compilación de

³ *Idem.*

carácter privado, hecha por la nobleza castellana que a mediados del siglo XIII logró introducir los privilegios propios de su clase, como sus estatutos señoriales, y que sumó el conjunto de peticiones que los asistentes a dichas cortes formularon al rey. El Ordenamiento de Alcalá de Henares consta de 32 títulos y 125 leyes; en la última parte del texto se agregó el Ordenamiento de Nájera.

Mediante el Ordenamiento de Alcalá se intentó perfeccionar la administración de justicia, llevándose a efecto varias reformas; una de las principales fue el establecimiento de un orden de preferencias o prelación para la aplicación de las leyes, fijando de esta manera por vez primera un orden jerárquico. En primer lugar, se debía aplicar el propio texto del Ordenamiento de Alcalá; si éste fallaba para remediar el caso concreto, se podían aplicar los fueros municipales (de esta forma se reconocía el Fuero Real); en tercera instancia se podía recurrir a las Siete Partidas.⁴

En los distintos reinos que posteriormente formaron España, existieron Cortes que funcionaron de manera similar a las castellanas pero contando cada una de ellas con particularidades regionales. Por ejemplo, en el reino de Aragón funcionó una diputación permanente que en un principio cumplía funciones fiscalizadoras y que paulatinamente adquirió atribuciones políticas; este cuerpo tenía el nombre de *Generalitat* (diputación general). En el reino de Navarra, las Cortes funcionaron de manera muy similar, contando también con una diputación que podía aprobar u oponerse a asuntos relacionados con el pago de tributos de los vasallos.

Con el paso del tiempo, la antigua realeza medieval fue adquiriendo fuerza y se transformó en una auténtica monarquía, donde el rey dejó de ser el primero de los grandes señores y adquirió supremacía sobre la Iglesia, los estamentos, las villas y las ciu-

⁴ Floris Margadant, Guillermo, *Introducción al derecho mexicano*, México, UNAM, 1971, p. 37, Textos Universitarios. Para abundar más en el tema se puede consultar a Jesús Antonio Piña Gutiérrez, *Historia del sistema jurídico y del Poder Judicial en Tabasco*, México, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco-Poder Judicial del Estado de Tabasco, 2006.

dades.⁵ En esos momentos las Cortes comenzaron a perder su fuerza y a adquirir nuevas características. Por su parte, el rey fue ganando cada vez mayor fuerza y atribuciones, y se convirtió en absolutista.

En España los forjadores del estado absolutista fueron los reyes católicos, Fernando e Isabel, quienes entre 1474 y 1516 lograron imponerse sobre los nobles más poderosos y sentaron las bases de la preeminencia real. Las Cortes fueron remplazadas por los Consejos y no fueron los estamentos ni los nobles quienes los conformaron sino los letrados, dando pie al fortalecimiento de la burocracia. El Consejo Real había existido desde la Edad Media y tenía la función de apoyar al rey mediante la elaboración de dictámenes que le sirvieran como guía para la toma de sus decisiones; tradicionalmente había estado conformado por representantes de los tres estamentos, pero los reyes católicos lo modificaron en 1480, integrándolo con un prelado, tres caballeros y ocho o nueve letrados.⁶ El eclesiástico y los nobles contaban con voz, pero no con voto; las ciudades y villas no contaban con ningún lugar. De esta manera la representación de la aristocracia, el clero y las villas se vio desplazada.

Llegado el momento de luchar por su independencia, aun cuando nunca habían tenido la oportunidad de gozar de cuerpos que representaran sus intereses frente a la Corona, los mexicanos se encontraban empapados de la tradición ibérica y desearon contar con instituciones representativas, las cuales idearon siguiendo los modelos teóricos y prácticos que conocían.

Tomamos la excelente síntesis que hace Alfredo Ávila;⁷ ahí encontramos que en los primeros años de vida de México existían esencialmente tres elementos básicos bajo los cuales se concebía la representación:

⁵ Bravo Lira, Bernardino, *Historia de las instituciones políticas en Chile e Hispanoamérica*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1986, p. 32.

⁶ *Ibidem*, p. 43.

⁷ Ávila, Alfredo, "Las primeras elecciones del México independiente", *Política y Cultura*, núm. 11, invierno 1998-1999, pp. 29-60.

a) Representación corporativa: De origen estrictamente tradicional, otorgaba a las corporaciones la capacidad de representar a sus miembros ante el monarca en defensa de sus privilegios y solicitar el otorgamiento de mercedes. Era de gran importancia, pues al desaparecer la figura del rey las corporaciones continuaron la práctica de actuar como si se tratara de una persona moral con reconocimiento de personalidad jurídica y con ella trataban directamente con las autoridades. Más adelante se atribuyeron la facultad de representar la voluntad de la población. De esta manera, algunas fracciones del ejército alegaban en sus proclamas o levantamientos ser portavoces de la voluntad nacional, o la Iglesia ser depositaria de la representación de un país católico.

b) Representación moderna: Proveniente de la idea de que un grupo de ciudadanos elige, por voto directo o indirecto, a los individuos que han de ejercer en su nombre los actos de gobierno o de representación en los cuerpos legislativos.

c) Caudillaje: Derivada de la representación corporativa, otorgaba a los caudillos como Iturbide, Santa Anna, Miguel Miramón, etcétera, la representación del interés nacional. Estos individuos lograban adquirir cierto grado de legitimidad gracias al apoyo que les otorgaban individuos o grupos influyentes con sus respectivas redes clientelares, que por medio de asambleas o juntas de notables, realizaban una suerte de congreso que alegaba contar con la legítima representación de la voluntad nacional y merced a ella conferían a los caudillos facultades ejecutivas y legislativas.

Como durante el largo periodo que corrió entre los siglos XII y XVIII, la representación en Cortes había sido estamental, es decir, se integraban con representantes de grupos sociales unidos cada uno de ellos en consideración o en torno a sus respectivos fueros, el individuo como tal no contaba con representación. El hecho de que la población de un determinado espacio geográfico, sin importar a qué sector de poder perteneciera, pudiera contar con representantes en un órgano colegiado fue una auténtica revolución.

Tan novedosa fue para los súbditos españoles la aparición de diputados que los debían de representar en Cádiz, que no tenían medios para comprender cuál era la función y naturaleza de su ser, y lo consideraron desde el único referente que conocían, sin entender que la representación del derecho público es distinta a la representación del derecho privado. Creyeron que los diputados nombrados por las provincias acudirían a las Cortes de la Isla de León como si se tratara de auténticos mandatarios, en el sentido que da el derecho privado, es decir, con un mandato imperativo, que supone que el mandante da instrucciones precisas al representante, que deben ser seguidas rigurosa y escrupulosamente, existiendo la posibilidad de que el mandato sea revocado si el mandatario se aparta de ellas. Esta fue la razón por la cual muchos diputados se presentaron con detalladas instrucciones que debían de seguir para su actuación. Esta situación no fue privativa de las Cortes de Cádiz; Reyes Heróles cuenta cómo en la Convención francesa los diputados se presentaron llevando un cuaderno (*cahier*) que contenía las instrucciones de sus mandantes.⁸ Esta falta de comprensión de la naturaleza de la representación permaneció en México después de obtenida la Independencia y los individuos electos para el Congreso Federal por Tabasco (y otros estados) llegaban a ocupar su curul acompañados de sus respectivas instrucciones.

Algunos de nuestros teóricos comenzaron a explicar que la representación se trataba en realidad de una delegación y que así debía ser entendida. José María Luis Mora en su *Catecismo político de la federación mexicana* se preguntaba cuál era el gobierno representativo y respondía: “Aquél en que el Poder Legislativo está confiado en todo o en parte a personas elegidas por el pueblo y amovibles a su voluntad en periodos fijos”.⁹

⁸ Reyes Heróles, Jesús, “Curso de teoría del Estado”, *Obras completas*, México, SEP-Fondo de Cultura Económica, 1995, t. I, p. 509.

⁹ Mora, José María Luis, “Catecismo político de la federación mexicana”, *Obras completas*, vol. 3: *Obras políticas III*, México, Instituto Mora-Conaculta, 1994, p. 432.

No obstante haberse alcanzado por la vía constitucional una representación popular y democrática, durante el siglo XIX en México se recurrió en repetidas ocasiones a la suplantación o interpretación de la voluntad general. Contamos con docenas de ejemplos de ello: una muestra son las actas, planes y manifiestos que empapelaron la mayor parte del siglo XIX. En ellos es recurrente la autoproclamación de los caudillos militares como defensores de la independencia, la religión, la Constitución, el federalismo, etcétera. También recordamos la formación de buen número de Juntas de Notables, integradas por individuos pertenecientes a los grupos de poder e influencia (ejército, comercio, iglesia, entre otros) y que por dicha razón se decían representantes de la voluntad nacional.