

CRV-XII-11-19

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL XII

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Junio-noviembre 2019*

Ponencia presentada por
Samuel Hernández Apodaca

“REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA EN CRISIS Y RETOS DE UNA MAYORÍA LEGISLATIVA”

Junio 2019

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA EN CRISIS Y RETOS DE UNA MAYORÍA LEGISLATIVA

Samuel Hernández Apodaca¹

Resumen

El texto presenta elementos fundamentales para entender el sufragio como la expresión de la voluntad individual, el autor recurre a los autores clásicos del derecho mexicano como Jorge Carpizo, Diego Valadés, Elisur Arteaga, Tena Ramírez entre otros, para hacer comprensible su postura sobre el tema de sufragio y representación; planteando que es el común denominador de las democracias actuales.

De igual forma se presentan elementos clave para la comprensión de la idea de democracia, su vínculo con la representación, y el papel que esta juega. Refiere por otra parte la diferencia entre democracia directa y representativa, y manifiesta que esta radica esencialmente en el proceso de creación de las leyes. Ya que en la democracia directa, es el pueblo mismo, a través de la Asamblea popular. Considera que el representante popular se encuentra en su puesto para defender los derechos de la población, y debe atenderse a las necesidades de quienes lo eligieron. Sobre todo porque los legisladores no siempre muestran su mejor cara ni eficiencia en la tarea de representar a los electores, toda vez que muchas de ellas carecen de profundidad, son ocurrencias o surgen a partir de reacciones a temas mediáticos.

También se presenta la percepción que por tiempo los ciudadanos han tenido de los legisladores, y destaca como un sector de los ciudadanos se quedó enganchado con la imagen que la *mass media* le presentó desde los años ochenta. Una mala imagen que ha tardado en diluirse. Finalmente advierte como la constitución de la actual legislatura abre posibilidades de cambios legislativos y puede ayudar a cambiar la imagen de los legisladores. Plantea que la nueva mayoría parlamentaria en ambas cámaras, debe hacer frente a la desgastada figura del legislador –cosa nada sencilla- así como a los factores que

¹ Doctor en Derecho. CEO & Founder de PaideiaMx, Consultoría para el conocimiento. Director de la Revista Quaestionis. Profesor investigador en la Universidad del Valle de Atemajac. Líneas de investigación: iusfilosofía, Derecho parlamentario, derecho político y movimientos sociales. Autor de la columna iusfilosofando. Sus libros más recientes: *Derecho y sociedad. Notas para entender la realidad* (Coordinador y coautor); *Filosofía del Derecho. Cuestiones fundamentales; Lecciones de Derecho Comparado; Redacción y técnica legislativa –el arte de crear leyes-; Construyendo investigaciones* (coautor); *Así vemos México* (Coordinador y coautor); *Así vimos México* (Coordinador y coautor). *Viviendo la Constitución. A cien años de su promulgación.* (Coordinador y coautor). Correo electrónico: ius.filosofo@gmail.com , Twitter @iusfilosofo.

ocasionan que el Poder Legislativo se encuentre inmerso en un fenómeno que deriva de otro más amplio.

Palabras clave: Sufragio, representación, democracia, legisladores, elección, pluralismo,

Sumario: *I. Sufragio y representación, II. Democracia y representación, III. La percepción sobre los legisladores, IV. Tiempos diferentes, V. Conclusiones, VI. Propuestas, VII. Fuentes.*

*“La democracia tiene por lo menos
un mérito, y es que un miembro
del Parlamento no puede ser más
incompetente que aquellos que le
han votado”*

Elbert Hubbard

I. Sufragio y representación

Sufragar es un derecho y una obligación de los ciudadanos, como lo expresa la Carta Magna del país en su artículo 35 fracciones I y II. Jorge Carpizo y Diego Valadés explican que lo anterior puede sonar a una antinomia, pero nos advierten lo siguiente:

(...) el sufragio tiene una doble función: es el ejercicio de un derecho en tanto que significa una forma de libertad; pero al mismo tiempo es una obligación, porque el voto constituye una forma de integrar la voluntad colectiva, y por ende es una expresión de la soberanía popular a que alude el artículo 39 de la Constitución. (CARPIZO, 2002:34)

Como podemos ver, la soberanía es la forma en que el cuerpo electoral, es decir, la población que participa en una votación, expresará su voluntad respecto de los candidatos y los partidos políticos, se caracteriza por ser universal, directo, igual, secreto, y con libertad para la presentación de candidaturas.

Para Tena Ramírez el sufragio es la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos; la suma de votos refleja, unánime o mayoritariamente, la voluntad general. (TENA, 2003:92) Cabe aclarar en primer término, que el sufragio no debe ser entendido solamente como la votación por parte del cuerpo electoral (en este caso los electores) para elegir a candidatos para puestos de elección popular, sino que también se ejerce al llevar a cabo los demás mecanismos de democracia semidirecta, como son el plebiscito, referéndum, la iniciativa, y la misma revocación de mandato, mecanismos en los cuales, también se vota para llegar a una decisión.

En tal sentido, Valenzuela opina que el sufragio:

(...) constituye el principio legitimador del poder político y la posibilidad de que los miembros del cuerpo electoral participen en su ejercicio y orientación. Cualquier persona que aspire a conducir los destinos de un pueblo por la urna de la democracia, tiene que ir en busca del apoyo de los miembros de su comunidad para legitimarse a sí mismo, lo que significa la realización de elecciones libres y periódicas, a través de las cuales la ciudadanía se convierte en agente del cambio y la transformación social y política. (BERLÍN, 1983:77)

El sufragio es el común denominador de las democracias actuales, a diferencia de las demás instituciones mencionadas - plebiscito, referéndum, la iniciativa popular, y revocación de mandato-, que no están contempladas en todos los sistemas democráticos. Aun así el sufragio es restringido, porque incluso cuando todos sin excepción estén sometidos al poder del Estado (mayores y menores de edad, nacionales y extranjeros, hombres y mujeres), no todos participan en él, es decir, no todos pueden emitir su voto, sino sólo aquellos que gozan de la capacidad cívica para ello (excluyendo a los menores y a los extranjeros por ejemplo).

Así pues, para que se reconozca en una persona el derecho al sufragio, debe hacerse conforme a bases generales, en torno a la nacionalidad, edad, u otros aspectos, en los que difieren las legislaciones internacionales. En tal forma, el ejercicio del derecho al voto, estará en manos de las personas que presuntamente cuentan con la aptitud para ello.

Por tanto podemos decir que el sufragio es universal pero restringido. Se puede decir que el sufragio universal no lo es del todo en el mundo fáctico, pero la democracia queda a salvo si se respeta la igualdad política, que se traduce como una relación sustancial entre gobernantes y gobernados. La diferencia de hecho entre los que mandan y los que obedecen no surge de cualidades de los primeros, que sean inaccesibles para los segundos sino en la voluntad de éstos, que de tal modo se gobiernan a sí mismos.

Las elecciones representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo. Pero los electores necesitan de un mecanismo para expresar su preferencia por determinado partido o persona, a partir de los cuales se llenaran los escaños en algún órgano representativo.

Ahora bien, en las democracias modernas, la representación proporcional y el sistema mayoritario son los sistemas electorales preferidos y más difundidos, por sobre otros medios de elección a cargos populares, como: el uso del sorteo, el derecho sanguíneo entre otros.

El modelo democrático representativo de toma de decisiones es un procedimiento imperfecto y en consecuencia necesita correcciones. De ahí que veamos los posicionamientos de los diferentes partidos políticos al momento de debatir las reformas legislativas en materia de reforma de Estado. (HERNÁNDEZ, 2017:24)

Por su parte Schmitt “propone distinguir entre *Vertretung*, la representación que surge de las elecciones y que no es más que una representación parcial de unos determinados intereses y *Repräsentation*, o representación espiritual, que surge de la identificación del pueblo con sus líderes.” (CABO, 2004: 55)

El autor pone de relevancia tanto el aspecto jurídico de la representación traducido en las votaciones (*Vertretung*) y el aspecto político de la misma que se manifiesta en esta identidad entre representados y representantes (*Repräsentation*).

II. Democracia y representación

Hay ciertos principios que deben consagrarse en un sistema de gobierno democrático, para garantizarlo. Según el Diccionario Electoral (Instituto Interamericano de Derechos Humanos- Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 2003) dichos principios son:

- Principio de Igualdad: se refiere a que todas las personas tengan la oportunidad de participar en la vida política del país en cuanto a votar, ser votado, participar directamente en el gobierno, entre otros, sin importar sus diferencias. La participación política juega un papel de suma importancia para ejercer este derecho de igualdad, sin limitarla al sufragio como la única expresión de esta.
- Principio de Libertad: el Estado no es quien concede las libertades de las personas sino que únicamente las reconoce.
- Pluralismo: se refiere a la diversidad de planteamientos y su libre discusión ya que no todas las personas van a tener las mismas opiniones, pero deben tener el derecho para expresarlas, con un único límite que es la paz social.
- Tolerancia: no se puede considerar que una opinión es superior a otra, sino que se deben respetar esas diferencias, dado que todas las personas tienen el derecho de que se escuchen sus propuestas y sus puntos de vista.

Los dos primeros principios se refieren a la dignidad de las personas, cuestión imprescindible en la democracia, y los dos últimos se enfocan a la práctica de la democracia.

a) Respecto a las características podemos encontrar las siguientes:

1. Representación popular
2. Sufragio libre, igual y universal.
3. Libertades políticas: de opinión, reunión, organización y prensa.

b) Los elementos de la democracia, según Elisur Arteaga (ARTEAGA, 2002: 85) son:

1. El principio de soberanía popular. El concepto de pueblo comprende a todos los ciudadanos mayores de edad que residen en un territorio determinado.
2. Principio de Igualdad. Instituciones que permitan la expresión de la voluntad del pueblo, que pueden tener un carácter directo, plebiscitario o representativo.
3. Protección de libertades para la formación de la voluntad del pueblo.
4. Igualdad social, para evitar la concentración de poder.

Es relevante advertir que la democracia encuentra su limitación cuando la libre elección de los electores es restringida por la existencia de partidos que movilizan los cuerpos políticos e imponen a aquellos la elección entre dos o más equipos aspirantes al poder, pero en los que no está claro que su oposición corresponda a las decisiones consideradas como las más importante para los electores. En este contexto Fischbach (1996) advierte:

“En los Estados democráticos, en los que el pueblo tiene una intervención decisiva en la administración de los negocios públicos, es muy raro que ejerza sus poderes directamente en asambleas o comicios populares. Generalmente se limita a elegir mandatarios, que en cierto modo *representan* el poder público encarnado en el pueblo.”

Es así como surge la democracia representativa, ante la necesidad de la colectividad de designar a ciertas personas como sus representantes, por su propia imposibilidad de gobernar directamente.

La diferencia entre la democracia directa y la representativa radica esencialmente en el proceso de creación de las leyes. En la democracia directa, es el pueblo mismo, a través de la Asamblea popular, quien vota las leyes, mientras que en las democracias representativas, son precisamente los representantes, elegidos por el pueblo, quienes crean y votan las leyes. Como ya se mencionó, existen muy pocos sistemas actualmente que ejerzan la democracia directa, siendo la mayoría en la actualidad, de democracia representativa.

La representatividad radica, según explica Carlos Pereyra, en que los titulares del poder, no lo ejercen a nombre propio sino a nombre del pueblo soberano, que como ya se dijo, tiene la capacidad de alterar o modificar la forma de su gobierno. (PEREYRA, 1990: 31)

En las democracias modernas, la representación del pueblo:

(...) no significa el cumplimiento inexorable de la voluntad de la mayoría y así como hay encargados de llevar adelante la voz de los demás (órganos políticos del Poder Ejecutivo y Legislativo), hay encargados de cuidar que la razón presida los actos de todos, que son los órganos jurisdiccionales. (Diccionario electoral).

En la democracia representativa el pueblo puede designar a sus mandatarios de dos maneras:

- Elección directa: el pueblo vota para elegir a sus representantes.
- Elección indirecta: el elector primario no designa a sus representantes, sino que esa función la realizan intermediarios.

Con respecto a la representación, podríamos preguntarnos si el pueblo representado es toda la población que habita en un determinado territorio, o si solamente los representados son los ciudadanos que tienen derecho a votar, con todas sus limitantes. Sin embargo, aunque los representantes hayan sido elegidos por estos últimos, deben defender los derechos de toda la población. "Pueblo significa en Derecho político toda la colectividad, pero sólo en cuanto parte esencial del Estado." (FISCHBACH, 1996: 29)

Ahora bien, también cabe aclarar que el representante popular se encuentra en su puesto como se ha afirmado, para defender los derechos de la población, y debe atenerse a las necesidades de quienes lo eligieron no sólo a la iniciativa propia de lo que él piensa que es necesario hacer, ya que representa la voluntad general de la que hablaba Rousseau.

Según Fischbach el mejor sistema de democracia representativa es el de Estados Unidos de América. Explica que su Constitución garantiza el principio de la separación y equilibrio de los poderes, y aclara que el poder público reside en el pueblo (la Constitución Mexicana también). Sostiene que el Presidente de la confederación tiene amplias atribuciones, pero el poder legislativo tiene también mecanismos para limitarlo, suscitándose muchos conflictos por el exceso en la separación de los poderes. Por esta razón Fischbach concluye que “no es ciertamente, el ideal de una democracia representativa no puede considerarse modelo de prudencia política aplicar sus principios a otros Estados.” (FISCHBACH, 1996: 29)

III. La percepción sobre los legisladores

En ocasión de la presentación de mi libro "Redacción y técnica legislativa, - el arte de crear leyes- el pasado mes de abril en el Congreso de Morelos, uno de los organizadores difundió por redes sociales el evento. El mensaje comunicaba "¿Eres un ciudadano interesado en los asuntos públicos? ¿Eres un diputado interesado en mejorar tu trabajo? ¿Te interesa conocer cómo se redacta una iniciativa de ley?".

Aunque la mayoría de los mensajes y comentarios eran de felicitaciones y preguntas sobre como adquirir la obra, hubo uno comentario que llamo mi atención. El mensaje decía: *"durmiendo en sus curules y ganando cien mil pesotes al mes, no creo que les interese a los legisladores algo así"*.

Como observan, esa es la percepción de un sector de ciudadanos que se quedó enganchado con la imagen que la *mass media* le presentó desde los años ochenta. Una mala imagen que ha tardado en diluirse. Y es que el Poder Legislativo ha sido por años, uno de los poderes que peor calificación y opinión merece de los ciudadanos.

Sumado al comentario citado con anterioridad se anexan estos otros calificativos: "son flojos", "cobran sin trabajar", "son unos...levanta dedos", "deberían de reducirlos", "sino pueden que renuncien".

En nuestros contextos locales pueden agregarse más calificativos que la mayoría conoce, aunque se nieguen a reconocerlos; para nadie de los legisladores es un secreto que su imagen pública colectiva está más allá de lo peor. Legislatura tras legislatura, tras legislatura, los nuevos habitantes del poder legislativo prometen cambiar la cosas, construyen un discurso de la transparencia, crean sendas argumentaciones que asombrarían a Bobbio, Habermas y al mismo Kant con esa retórica de constitucionalidad.

Así en muchos estados legislaturas van y legislaturas vienen y basta ver la prensa de los estados para concluir que en escándalos, una supera a la otra; desde meter a sus familiares, parejas o amigos a la nómina, hasta repartirse el dinero que sobra de las comisiones legislativas, modificar la Ley Orgánica para crear comisiones *ad hoc*, politizar convocatorias para elegir a nuevos integrantes de organismos autónomos entre otros.

En muchos congresos da lo mismo tener el Grado de Doctorado, Maestría o licenciatura que llevarse bien con el “preciso” para ganar lo mismo a través de una compensación.

Dice Montesquieu que las “leyes inútiles debilitan a las necesarias”. Y eso es cierto porque el ciudadano común, el mexicano promedio, no sabe cómo se elabora una iniciativa de ley; y en pocas facultades de Derecho del país se considera como materia en el plan de estudios.

Lo que si observan los ciudadanos, es la información que se muestra en imágenes; Diputados discutiendo airadamente, aprobando iniciativas sin razón, aplicando la aplanadora. Negociando en lo oscuro. Lo que no ven los ciudadanos es el trabajo previo, la discusión en comisiones y el trabajo de los investigadores, asesores y Diputados.

Por eso, es importante difundir la labor que significa el trabajo legislativo y la investigación parlamentaria. La nueva imagen y eficacia que este Poder puede proyectar es sumamente relevante para los tiempos que vivimos. Pues como señala Bárbara Cabrera:

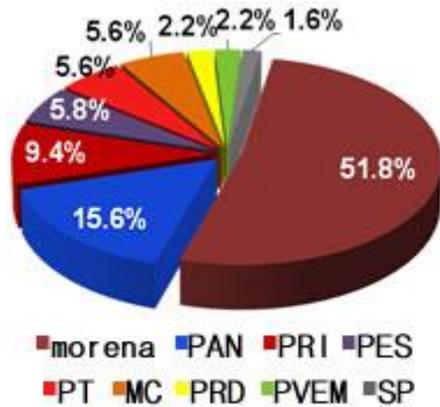
“...la eficacia en la institución representativa se da cuando existe el debate, la transparencia, la rendición de cuentas, así como la crítica en su actuación, con la debida publicidad de aquellas actividades llevadas a cabo en los respectivos Poderes Legislativos; todo ello acompañado de la observación por parte de quienes ocupan un escaño, de las necesidades y exigencias de sus representados, de esta manera se harán más eficaces las labores parlamentarias.
(CABRERA, 2017:15)

Como señala la autora, la responsabilidad de los ciudadanos va de la mano con el ejercicio de acompañar el desempeño de los legisladores, monitoreando su labor y haciendo exigibles sus compromisos y propuestas de campaña.

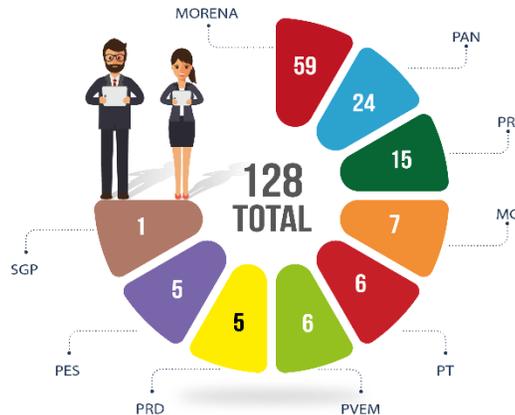
IV. Tiempos diferentes

La jornada electoral de julio de 2018 que llevó a un cambio de régimen político, trajo consigo una responsabilidad mayúscula para los poderes renovados, pero sobre todo para quienes tiene contacto directo con sus electores, me refiero a los diputados federales y senadores.

La composición en la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores producto de esa jornada electoral de 2018 llevó a la composición siguiente:



Cámara de Diputados



Cámara de Senadores

Imágenes tomadas de los sitios web de cada Cámara

Como se puede observar la fracción parlamentaria de Morena, tiene una representación mayoritaria en ambas cámaras lo cual permite que las iniciativas que presente tengan una atención especial al momento de tratar temas relevantes para el partido al cual pertenece el Presidente de la República.

No obstante, hay que advertir que con sus iniciativas, los legisladores no siempre muestran su mejor cara ni eficiencia en la tarea de representar a los electores, toda vez que muchas de ellas carecen de profundidad, son ocurrencias o surgen a partir de reacciones a temas mediáticos, lo que las define como iniciativas superfluas.

Hay que tener presente que:

El Congreso adquiere y debe tener mayor importancia, pues en él se expresa el pluralismo de la sociedad mexicana y por él se encauzan las tareas que la nación tiene pendientes. Es el espacio para disolver tensiones y resolver conflictos políticos entre los actores del momento, tal y como lo fue en la reforma, en la

posrevolución, en el proceso de reforma democrática de los noventa y en las recientes reformas integrales y estructurales. (HERNÁNDEZ, 2012:28)

Y es que aunque en México los partidos políticos son reconocidos por la Constitución como entidades de interés público. Tienen como fin promover la participación ciudadana en la vida democrática, hacer posible el acceso al ejercicio del poder público y contribuir a la integración de representación política, enfrentan una crisis de credibilidad.

Es quizá aquí donde las redes sociales pueden jugar un papel fundamental en este trabajo legislativo, como señala Cabrera Pantoja:

Estar a un tweet de distancia es atreverme a mostrar las bondades/cualidades de una Red social y de comunicación a la que llego por curiosidad y en la que me mantengo activa por convicción, además porque su modelo comunicativo y estructura es el que hoy por hoy considero más idóneo. (CABRERA, 2017:153)

Esta nueva mayoría parlamentaria debe hacer frente a la desgastada figura del legislador, así como a los factores que ocasionan que el Poder Legislativo se encuentre inmerso en un fenómeno que deriva de otro más amplio, eso que Cabrera Pantoja refiere como la fatiga del parlamento, la cual define como:

Aquel fenómeno emanado de la desafección socio-política, consecuencia del distanciamiento entre electores y representantes, debido a la ausencia o escasez de la deliberación pública y el olvido de intervención ciudadana en la construcción de las leyes que conforman el sistema jurídico. (CABRERA, 2017:15)

Esto desde luego es consecuencia de la insuficiente respuesta a las demandas sociales a partir del planteamiento de iniciativas superfluas, falta de debate, transparencia y rendición de cuentas de los integrantes de un parlamento. Pues hoy en día, la figura de la representación no satisface del todo las necesidades de aquellos que erigidos en mandantes dan su voto a quienes deben –por regla general- escuchar y tomar en cuenta las inquietudes de aquellos a quienes dicen representar.

V. Conclusiones

1. Las elecciones representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo y por ello hay que cuidarlos.
2. Aunque los representantes hayan sido elegidos por un sector de la sociedad, deben defender los derechos de toda la población.
3. Es importante difundir la labor que significa el trabajo legislativo y la investigación parlamentaria.

VI. Propuestas

1. Fortalecer la Investigación y Estudios Legislativos, en cada cámara, pues una buena labor de los legisladores depende de la información generada por los investigadores.
2. Una revisión exhaustiva de los perfiles de quienes asesoran a los legisladores, pues de su experiencia laboral y de su formación académica dependen casi siempre, el buen desempeño de su labor legislativa.
3. Implementar formas directas para informar a los electores del desempeño de los legisladores.

VI. Fuentes consultadas

Bibliográficas

- ARTEAGA Nava, Elisur. (2002) *Derecho Constitucional*, México, Oxford.
- BERLÍN Valenzuela, Francisco. (1983) *Teoría y Praxis Política-Electoral*. México, Porrúa.
- CABRERA Pantoja Bárbara Leonor, *ABC de Twitter*, (2017) PaideiaMx, México, segunda edición.
- CARPIZO, Jorge y Diego Valadés. (2002) *El Voto de los Mexicanos en el Extranjero*. México, Porrúa.
- FISCHBACH, Oskar Georg. (1996) *Derecho político general y constitucional*. España. Labor.
- HERNÁNDEZ Apodaca Samuel. (2012) *Redacción y técnica legislativa. El arte de crear leyes*. México, PaideiaMx.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos- Centro de Asesoría y Promoción Electoral, (2003) *Diccionario Electoral*. México, tercera edición
- PEREYRA, Carlos. (1990) *Sobre la democracia*. México, Cal y Arena.
- TENA Ramírez, Felipe. (2003) *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México.

Hemerográficas

- CABRERA Pantoja, Bárbara Leonor, (2017) "Fatiga parlamentaria", Revista *Quaestionis*, número 33, septiembre-octubre. 15. pp13-22.
- HERNANDEZ Apodaca, Samuel (2017) "Gobierno y desobediencia civil" Revista *Quaestionis*, número 33, septiembre-octubre. 24. pp 22-26.