



**CONGRESO REDIPAL VIRTUAL**  
**Red de Investigadores Parlamentarios en Línea**

PONENCIA PRESENTADA POR  
**Dr. Samuel Hernández Apodaca**

TÍTULO:  
***REPRESENTACIÓN E IMAGEN LEGISLATIVA  
DESPUÉS DE LA ELECCIÓN DE 2021 EN MÉXICO***

**Agosto 2022**

## REPRESENTACIÓN E IMAGEN LEGISLATIVA DESPUÉS DE LA ELECCIÓN DE 2021 EN MÉXICO

Dr. Samuel Hernández Apodaca <sup>1</sup>

### Resumen

El texto presenta elementos fundamentales para entender al sufragio y la representación como la expresión de la voluntad individual. Se recurre a clásicos del Derecho mexicano para hacer comprensible el tema de sufragio y representación.

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. Se refiere por otra parte la diferencia entre democracia directa y representativa; así también, se manifiesta que esta radica esencialmente en el proceso de creación de las leyes. Se 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.

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

---

<sup>1</sup> Miembro de la Redipal. Doctor en Derecho; director de PaideiaMx; director de la Revista Quaestionis; docente en la UNIVA; conferenciante nacional e internacional; autor de las recientes obras: *Lecciones de Derecho Parlamentario*; *Redacción y Técnica Legislativa –el arte de crear leyes-*; *Viviendo la Constitución. A cien años de su promulgación*. Jalisco, México. Correo electrónico: ius.filosofo@gmail.com, Twitter @iusfilosofo.

*“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

## **1. La importancia del sufragio en el contexto de los cambios**

Sufragar es un derecho y una obligación de los ciudadanos, como lo expresa la Carta Magna de México 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*).

## **2. El papel de la representación en el sistema democrático**

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)

### **3. La imagen de los legisladores como representantes**

En términos generales la imagen que se tiene de los legisladores no goza de buena fama. Los ciudadanos tienen una percepción negativa que, si bien ha ido cambiando con el paso del tiempo, no termina por complacer del todo. Esta percepción que se tiene de los legisladores toma como marco de referencia al legislador federal, ese que está expuesto a los medios y que es fácilmente monitoreado en las diferentes redes sociales y que son susceptibles a diversos calificativos, algunos con razón, otros simplemente sacados de contexto.

En los ámbitos locales pueden agregarse más calificativos que la mayoría conoce, aunque se nieguen a reconocerlos. Para ningún legislador es un secreto que su imagen pública colectiva está más allá de lo peor. Legislatura tras legislatura, los nuevos habitantes del poder legislativo prometen cambiar las cosas, construyen un discurso de la transparencia, de honestidad, crean sendas argumentaciones que asombrarían a Bobbio, Habermas y al mismo Kant con esa retórica de constitucionalidad, pero que en la práctica la realidad política y social los hace cambiar.

Así, en muchas entidades federativas, 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 la asignatura de redacción y técnica legislativa.

Lo que sí observan los ciudadanos, es la información que se muestra en imágenes; diputados discutiendo airadamente, aprobando iniciativas sin razón, aplicando la aplanadora o negándose a aprobar las iniciativas del Ejecutivo, simplemente porque sería fortalecer su imagen.

Lo que los medios no documentan -o a veces muy poco-, y que no ven los ciudadanos es el trabajo previo, la discusión en comisiones y el trabajo de los investigadores, asesores, especialistas y diputados.

La 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 dice 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.

En el más reciente protagonismo de la Cámara de Diputados Federal, pudimos contemplar cómo la oposición, constituida como la Alianza Va por México, construyó un rotundo discurso negativo a la iniciativa de reforma eléctrica del presidente Andrés Manuel López Obrador, dado que la reforma necesitaba mayoría calificada, es decir, un porcentaje especial de votación que corresponde a las dos terceras partes, cuando menos, de los legisladores que se encuentran presentes en el salón de plenos de alguna de las cámaras del Congreso al momento de tomar una decisión o realizar una votación. Considerando que la Cámara de Diputados está integrada por 500 legisladores, se requieren 334 votos para alcanzar una mayoría calificada –o un número menor, según el total de asistentes a la sesión-.

Vale la pena advertir que se considera mayoría calificada a aquella donde se exigen porcentajes especiales de votación, como dos tercios o tres cuartas partes del número total de votos o votantes. Su significado se explica en la necesidad de ampliar el consenso entre las fuerzas políticas integrantes, que vayan más allá de la simple mitad más uno de los votantes, sobre todo cuando se trate de determinadas reformas legales o asuntos trascendentes, donde se requiera por su importancia un apoyo considerable del cuerpo que integra un Parlamento o Poder Legislativo.

La reforma eléctrica implicaba un cambio constitucional de gran relevancia; sería quizá la votación más importante de la Legislatura LXV, pero la oposición la detuvo y, tras más de 12 horas de sesión, el pleno de la Cámara de Diputados realizó la votación del dictamen de reforma eléctrica y, aunque hubo mayoría de votos a favor de la propuesta presidencial, esta no obtuvo los votos suficientes —mayoría calificada o dos terceras partes— para que el dictamen fuese aprobado y enviado al Senado para su discusión.

Aunque la oposición celebró haber detenido la iniciativa presidencial que tenía el carácter de reforma constitucional, el festejo no duró mucho, horas después de la votación la Cámara de Diputados recibió la iniciativa presidencial de Ley Minera. El resultado, la Cámara de Diputados aprobó, en lo general, con 298 votos a favor, cero en contra y 197 abstenciones, la iniciativa con proyecto de decreto que modifica los artículos 1, 5, 9 y 10 de la Ley Minera, cuya finalidad es establecer que el litio es patrimonio de la nación y que su exploración, explotación y aprovechamiento quedan exclusivamente a cargo del Estado.

La votación que se avecina es la de la reforma electoral enviada por el ejecutivo, la cual fundamentalmente se construye en cuatro pilares:

1. Reducción del número de diputados y senadores plurinominales.
2. Reducción del financiamiento a los partidos políticos.
3. Reducción del costo de las elecciones.
4. Implementación del voto electrónico dentro y fuera del país.

La que será la segunda iniciativa de reforma de la LXV legislatura contempla 18 modificaciones a la Constitución y a siete artículos transitorios, por lo que para su aprobación se necesitará dialogar y convencer a legisladores de oposición. En el fondo la iniciativa busca abaratar el costo de la democracia, por lo que de aprobarse los cambios que propone su iniciativa se podrían lograr ahorros por más de 20,000 millones de pesos.

Al final, la percepción que los ciudadanos tienen del bloque opositor que detuvo la iniciativa presidencial de reforma energética es el de una etiqueta que circuló en redes sociales #TraidoresALaPatria y aunque este hashtag no gustó mucho a los integrantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Movimiento Ciudadano (MC), lo cierto es que fue el antecedente que trajo como consecuencia la derrota electoral en cuatro de seis estados en la pasada elección.

#### **4. Conclusiones**

- a) Como se puede observar, históricamente la imagen de los legisladores no ha sido bien vista por los ciudadanos, esto un poco por la construcción que los medios han hecho de ellos y otro tanto porque los legisladores no buscan un reencuentro con sus representados;
- b) Los ciudadanos ven con mayor detalle el trabajo realizado por los legisladores, gracias a las redes sociales y a los diversos canales de información;

- c) La representación ha jugado un papel fundamental al momento de tomar decisiones importantes que afectan los intereses sociales;
- d) Los ciudadanos han aprendido que cuando los legisladores no representan sus intereses, es posible castigarlos con los votos.
- e) Se propone que los legisladores realicen consultas virtuales o electrónicas sobre los temas que sean de los intereses de sus representados, haciendo más dinámica la representación en los órganos legislativos.
- f) Se requiere para dicha consulta, reformar al marco jurídico que rige la actividad parlamentaria, a fin de realizar las adecuaciones pertinentes para dichas consultas al menos una vez durante el desempeño de su encargo, las cuales pueden ser vinculatorias.

## 5. 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.