

Legitimidad **electoral** y participación **incluyente**



COORDINADORES

Ignacio Hurtado Gómez

Juan Adolfo Montiel Hernández

Jean Cadet Odimba On'Etambalako Wetsbokonda



Legitimidad **electoral** y participación **incluyente**



COORDINADORES

Ignacio Hurtado Gómez

Juan Adolfo Montiel Hernández

Jean Cadet Odimba On'Etambalako Wetshokonda



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

Dr. Raúl Cárdenas Navarro

Rector

M.C. Pedro Mata Vázquez

Secretario General

Dra. Ma. Isabel Marín Tello

Secretario Académico

M. E. en M.F. Silvia Hernández Capi

Secretaria Administrativa

Dr. Juan Carlos Gómez Revuelta

Secretario Auxiliar

Dr. Héctor Pérez Pintor

Secretario de Difusión y Extensión Universitaria

Lic. Luis Fernando Rodríguez Vera

Abogado General

Mtro. Rodrigo Tavera Ochoa

Contralor

Dr. Marco Antonio Landavazo Arias

Coordinador de la Investigación Científica

INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN

Mtro. Ignacio Hurtado Gómez

Consejero Presidente

Licda. Carol Berenice Arellano Rangel

Mtra. Araceli Gutiérrez Cortés

Mtra. Marlene Arisbe Mendoza Díaz de León

Mtro. Juan Adolfo Montiel Hernández

Mtro. Luis Ignacio Peña Godínez

Mtra. Viridiana Villaseñor Aguirre

Consejerías

Licda. María de Lourdes Becerra Pérez

Secretaria Ejecutiva

Comité Editorial del Instituto Electoral de Michoacán

Mtro. Juan Adolfo Montiel Hernández

Presidente

Licda. Carol Berenice Arellano Rangel

Mtra. Viridiana Villaseñor Aguirre

Integrantes

L.C.C. Víctor E. Rodríguez Méndez

Secretario Técnico

Cuidado de la edición

Mtro. Sergio Lemus Calderón

Supervisión, diseño y diagramación

L.C.C. Víctor Eduardo Rodríguez Méndez

Legitimidad electoral y participación incluyente
Primera edición

© Instituto Electoral de Michoacán
Calle Bruselas 118, Col. Villa Universidad,
C.P. 58060, Morelia, Michoacán
www.iem.org.mx

© Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Avenida Francisco J. Múgica s/n, Edificio N, primer piso
Ciudad Universitaria, C.P. 58030, Morelia, Michoacán.
www.umich.mx

ISBN: en trámite, número de solicitud 502997 presentada
ante el Instituto Nacional de Derechos de Autor.

Los juicios y afirmaciones expresados en esta publicación son responsabilidad de las autoras y los autores, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y el Instituto Electoral de Michoacán no los comparte necesariamente.

Se prohíbe la reproducción parcial o total sin autorización escrita de ambas instituciones. El presente material podrá ser citado siempre y cuando se señale la fuente.

Editado e impreso en México, 2022
Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

ÍNDICE

Presentación	11
--------------	----

Prólogo	
Gabriela Ruvalcaba García	15

PRIMERA PARTE LEGITIMIDAD ELECTORAL

Autoridades administrativas electorales	
<i>La división de poderes y el legado de José María Morelos y Pavón</i>	
Lorenzo Córdova Vianello	19

Autoridades jurisdiccionales electorales	
<i>La revisión judicial en materia electoral: evolución y fortalecimiento de los tribunales electorales en México</i>	
Gabriela Del Valle Pérez	35

Coaliciones electorales	
<i>Importancia de las líneas jurisprudenciales en la labor del TEPJF. La perspectiva intercultural en el análisis de los derechos de pueblos indígenas</i>	
Alejandro David Avante Juárez	57

Propaganda gubernamental	
<i>La calumnia a través de medios digitales en materia electoral</i>	
Luis Espíndola Morales	
Cristina Viridiana Álvarez González	73

Procesos de evaluación electoral <i>El voto programático como probable mecanismo de evaluación ciudadana de la representación política en contextos de reelección y revocación de mandato en México</i>	83
Ignacio Hurtado Gómez	
Votos proporcionales <i>Representación proporcional, una forma de legitimación y gobernabilidad</i>	97
Juan Adolfo Montiel Hernández	
Revocación de mandato <i>Revocación de mandato, mecanismo de ratificación o pérdida de la legitimidad</i>	107
Jean Cadet Odimba On'Etambalako Wetshokonda	
Violencia electoral <i>El reto de una democracia incluyente y legitimada para la adecuada participación dentro de un Estado de derecho</i>	125
Dante Jaime Haro Reyes	
Rubén Ortega Lozano	

SEGUNDA PARTE PARTICIPACIÓN INCLUYENTE

Indígenas <i>El concepto de “persona relevante” en los sistemas normativos internos</i>	147
José Ramón Narváez Hernández	
Mujeres <i>Paridad y equidad de género, utopía en el sistema democrático mexicano</i>	171
Susana Madrigal Guerrero	
Maribel Valdez Solís	

Diversidades sexuales	
<i>La trascendencia del principio de participación ciudadana en el sistema democrático mexicano</i>	
Eduardo Medrano Flores	189
Migrantes	
<i>La necesaria participación femenina a través de la diputación migrante</i>	
Elia Catalina Cruz Barajas	205
Personas con discapacidades	
<i>Los derechos político-electorales de las personas adultas mayores en México</i>	
Gabriela Fuentes Reyes	225
Juventudes	
<i>Ciudadanías tempranas hacia una participación política efectiva en la democracia</i>	
Carol Berenice Arellano Rangel	
Luis Ignacio Peña Godínez	245
De las autoras y autores	271

PRESENTACIÓN

Después de un análisis y el debate sobre la evolución de los procesos electorales en nuestro país, desde que fue instituido el organismo autónomo encargado de llevar los procesos electorales, es preciso recordar el desarrollo que ha tenido dicho organismo autónomo que pasó de ser una Comisión Federal de Vigilancia Electoral, dependiente de la Secretaría de Gobernación —con una parcialidad notoria que la convertía más en una institución del partido en turno que en un árbitro imparcial de las elecciones—, Comisión que tuvo mayor inclusión y representación proporcional en sus años como Comisión Federal Electoral, pero que no satisfacía las necesidades democráticas del país. Por ello, en 1990 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), primera institución imparcial que tenía por objetivo dar certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales; este objetivo fue retomado y ampliado por el Instituto Nacional Electoral (INE) en 2014, con el fin de homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales para garantizar altos niveles de calidad en nuestra democracia electoral. Además, el INE cuenta hoy día con mayores atribuciones y obligaciones para garantizar la participación de todas y todos los mexicanos en la democracia del país. Ninguna de estas instituciones estuvo libre de críticas, en cuanto al Instituto Nacional Electoral.

En este orden de ideas llegamos a la conclusión de que hemos tenido un desarrollo considerable en la institucionalización, organización y calificación de los procesos electorales en México, pero también hemos advertido que cada proceso electoral ha tenido sus zonas de oportunidad para la mejora tanto de la legislación como de los procedimientos y organización de los comicios.

Después de cada proceso electoral siempre existe una nube de dudas que ofrece la suspicacia en torno a que algo no funcionó de la manera más adecuada, y esos puntos os-

curos han generado oportunidades de modificaciones legales después de cada ciclo electoral, quedando siempre un sentimiento en la población sobre la veracidad y la certeza de los votos obtenidos por los candidatos ganadores como para los candidatos perdedores.

Por ello, el tema de la legitimidad electoral en algunas entidades —incluso en la Federación— nos ha llevado al borde de un estallido social. Es en este contexto que consideramos necesario abordar desde diferentes aristas los temas relacionados con la legitimidad electoral desde la perspectiva de la participación incluyente de los ciudadanos.

Con el deseo de aportar luz en muchas de las zonas oscuras relacionadas con la organización y el desarrollo de los procesos electorales decidimos invitar a especialistas en materia electoral —tanto del mundo académico como del sector operativo electoral— para que nos aporten su análisis con el fin de orientar el debate hacia la búsqueda de las soluciones a las problemáticas que se generan en alusión a la legitimidad de los comicios y la necesidad de participación de todos los sectores de la sociedad para fortalecer nuestra joven democracia.

Con este deseo y objetivo el libro que el lector tiene en sus manos es una obra que se divide en dos partes: legitimidad electoral y participación incluyente. En la primera parte se realiza un recorrido analítico en materia de legitimidad electoral de la mano de servidores públicos especializados en operatividad electoral, a nivel estatal y nacional, así como de académicos especializados de diferentes universidades del país: *La división de poderes y el legado de José María Morelos y Pavón*, de la mano de Lorenzo Córdova Vianello, consejero presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral; *La revisión judicial en materia electoral. Evolución y fortalecimiento de los tribunales electorales en México*, a cargo de Gabriela del Valle Pérez, magistrada de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; *Importancia de las líneas jurisprudenciales en la labor del TEPJF. La perspectiva intercultural en el análisis de los derechos de pueblos*

indígenas, mediante el análisis de Alejandro David Avante Juárez, magistrado electoral de la Sala Regional Toluca en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; *La calumnia a través de medios digitales en materia electoral*, a cargo de Luis Espíndola Morales, magistrado de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y Cristina Viridiana Álvarez González, secretaria particular de magistrado de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; *El voto programático como probable mecanismo de evaluación ciudadana, de la representación política en contextos de reelección y revocación de mandato en México*, de Ignacio Hurtado Gómez, consejero presidente del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán; *Representación proporcional, una forma de legitimación y gobernabilidad*, a cargo de Juan Adolfo Montiel Hernández, consejero electoral del Instituto Electoral de Michoacán; *Revocación de mandato, mecanismo de ratificación o pérdida de la legitimidad*, de Jean Cadet Odimba On'Etambalako Wetshokonda, académico especialista en Derecho Electoral, y *El reto de una democracia incluyente y legitimada para la adecuada participación dentro de un Estado de derecho*, por Dante Jaime Haro Reyes, defensor de los derechos universitarios de la Universidad de Guadalajara, y Rubén Ortega Lozano, académico especialista en derecho electoral.

En la segunda parte del texto se presentan los estudios especializados de académicos de diferentes universidades del país, así como servidores públicos del estado de Michoacán y del país respecto a la participación incluyente de todos los sectores de la población en la democracia del país de la siguiente manera: *El concepto de «persona relevante» en los sistemas normativos internos*, por José Ramón Narváez Hernández, de la Universidad Nacional Autónoma de México; *Paridad y equidad de género, utopía en el sistema democrático mexicano*, de la mano de Susana Madrigal Guerrero y Maribel Valdez Solís, de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; *La trascendencia del principio de participación ciudadana en el sistema democrático mexicano*, a

cargo de Eduardo Medrano Flores, de la Universidad Autónoma de Chihuahua; *La necesaria participación femenina a través de la diputación migrante*, por Elia Catalina Cruz Barajas, subdirectora de Cultura para la No Discriminación del Consejo Estatal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la Violencia en Michoacán (COEPREDV); *Los derechos político-electorales de las personas adultas mayores en México*, por Gabriela Fuentes Reyes, profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México, y *Ciudadanías tempranas hacia una participación política efectiva en la democracia*, a cargo de Carol Berenice Arellano Rangel y Luis Ignacio Peña Godínez, consejera y consejero del Instituto Electoral de Michoacán.

El trabajo aquí expuesto se realizó de forma exhaustiva en las páginas que se encuentran a continuación. Estamos seguros de que su contenido será de gran utilidad para todo aquel interesado en la democracia del país.

PRÓLOGO

La fragilidad democrática es un término que comienza a recorrer el orbe preocupando a doctos y legos. Por la misma razón, no es nada fácil tratar hoy el tema político-electoral porque se corre el riesgo de ser parte de cierta paranoia o, en su caso, de banalizar el tema; pero es algo necesario porque de otra forma estaríamos aceptando un futuro autoritario en el que la democracia sea un membrete más de los muchos que la modernidad ha sumado a su estructura.

Y para contrarrestar la fragilidad sin duda sería necesario hablar de legitimidad, ese elemento problemático que no sólo tiene que ver con el aval que las acciones políticas tienen en la ley sino sobre todo en la comprensión y asimilación que la sociedad realiza respecto del trabajo de sus instituciones.

Es claro que un libro como el que hoy la lectora y el lector tienen en las manos supone un desafío, quizá una llamada de atención, un reto diría alguien más; defender las instituciones dicen, cierto, puesto que muchos de los logros democráticos se han consolidado en ellas, la fragilidad entonces como una especie de falta de fortaleza institucional, legitimidad como necesidad social de contar con los procesos a través de organismos que permitan materializar nuestros derechos político-electorales.

Pero la legitimidad por sí sola no es suficiente, esta generación ha entendido que para alcanzarla debemos estar contemplados todas y todos como sujetos destinatarios de las acciones institucionales, si hay alguien fuera entonces no funcionará, será ilegítimo; por eso es por lo que en los últimos años el sistema electoral mexicano ha hecho grandes esfuerzos para lograr la inclusión.

Una publicación que permita desde el título hacernos reflexionar sobre la legitimidad del sistema electoral a través de la inclusión es algo que es absolutamente deseable en un periodo como el que estamos viviendo.

El sistema electoral mexicano ha llegado a ser tan complejo como quizá ningún otro en el mundo, así que la temática es bastante amplia, pero existen tópicos que van interesando más que otros a una generación, que van convirtiéndose en puntos cardinales que es necesario leer de manera integral para entender las coyunturas.

Además, se nota que el tratamiento de los temas electorales siempre se realiza a través de un considerado tratamiento histórico, muchos de los temas son actuales, pero es necesario considerar sus antecedentes para comprender cabalmente los problemas y plantear sus posibles soluciones.

Así que encontramos como temas recurrentes el voto como una práctica electoral, las autoridades electorales, la justicia electoral, la comunicación política, la violencia política, la participación política, y, sobre todo, el tratamiento que ciertos grupos han obtenido del sistema electoral para ser tomados en cuenta y lograr pleno acceso a sus derechos político-electorales.

Me congratulo de la invitación a prologar esta interesante y abundante obra realizada en colaboración entre el Instituto Electoral de Michoacán y la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; muchos de los grandes movimientos sociales para la adquisición de los derechos político-electorales nacieron locales, nacieron en las entidades federativas, por eso es importante que la reivindicación por la legitimidad arranque desde ahí.

¡Enhorabuena!

Dra. Gabriela Ruvalcaba García

Directora de la Escuela Judicial Electoral

PRIMERA PARTE

Legitimidad electoral

Autoridades
administrativas
electorales

La división de poderes y el legado de José María Morelos y Pavón

Lorenzo Córdova Vianello

SUMARIO: I. Introducción. II. La división de poderes en el pensamiento de Morelos. III. La representación política autocrática y la representación política democrática. IV. La división de poderes y los Órganos Constitucionales Autónomos. V. Comentario final. VI. Bibliografía.

I. Introducción

Conmemorar el nacimiento de José María Morelos y Pavón es un gran pretexto para reflexionar sobre los desafíos que enfrentan las democracias y el Estado Constitucional en el mundo actual y en México.

Buena parte de las ideas que poco a poco se fueron configurando en lo que se conoce como el constitucionalismo moderno, es decir, aquel conjunto de teorías, postulados, planteamientos e ideologías que se construyeron desde finales del siglo XVII en el mundo, para contraponerse al ejercicio absoluto del poder político y que inspiró en gran medida el ideario de la Independencia de nuestro país, tienen su origen germinal en los ideales de Morelos, quien es una destacadísima figura del movimiento de Independencia, uno de los grandes pensadores liberales de nuestra historia y uno de

los padres fundadores de lo que se podría llamar el Constitucionalismo mexicano.

Ante las amenazas que enfrenta la división de poderes y la sustentabilidad de las democracias representativas resulta oportuno reflexionar sobre algunos de los postulados fundamentales que han cimentado (y deben seguir cimentando) el funcionamiento y el entramado institucional de la democracia en nuestro sistema político en dos claves: la clave democrática y la clave propiamente constitucional. Es decir, la clave de ejercicio de la soberanía popular a través de sus órganos representativos, de representación política, y, por otro lado, los planteamientos de limitación y de control del poder que definen a todo Estado Constitucional.

Para abordar estos temas dividiré este texto en tres partes. En la primera trataré la idea de democracia y de división de poderes en el pensamiento político de José María Morelos y Pavón; en la segunda parte reflexionaré, desde un enfoque conceptual, sobre lo que implica la representación política; y, en tercer lugar, abordaré la división de poderes y la autonomía constitucional como ejes del legado que Morelos aportó en el largo proceso de conformación de nuestra Constitución y, especialmente, en el sentido del Estado Constitucional democrático de nuestra nación.

II. La división de poderes en el pensamiento de Morelos

Existen dos grandes legados documentales de Morelos para la confección del futuro de la nación mexicana.

El primero está en el bando ideológico y programático *Sentimientos de la Nación*. En este documento se plasman de la manera más articulada hasta entonces los ideales políticos del movimiento de Independencia. Recuérdese que este movimiento había sido un movimiento inspirado por grandes ideales; pero todos verbalizados, que no se habían traducido claramente en un documento político y programático tan sólido como ocurrió con los *Sentimientos de la Nación*.

En los *Sentimientos de la Nación* se concreta la visión de Morelos sobre el conjunto de ideales y de conceptos que debía contener la Constitución encargada al Congreso de Anáhuac y que se convocaría para ser reunido en Chilpancingo. En pocas palabras, es un conjunto de directrices políticas para que pudieran eventualmente constitucionalizarse. Y aunque los trabajos del Congreso de Anáhuac cuajaron en la Constitución de Apatzingán se puede encontrar claramente el paralelismo y una sincronía importantísima entre ésta con los *Sentimientos de la Nación*.

El segundo legado documental es la esencia en sí misma de la Constitución de Apatzingán, que consiste en el primer documento impreso de una norma jurídica que contiene el conjunto de los grandes postulados que Morelos recoge del gran pensamiento político liberal y constitucional y democrático que los dos siglos pre-

vios se habían venido acuñando paulatinamente en Europa y en Estados Unidos.

Ciertamente, la Constitución de Apatzingán tuvo una vigencia acotada en términos jurídicos, tanto temporal como geográficamente; pero representa el primer gran ejercicio de nuestro país bajo la lógica expresada en el constitucionalismo norteamericano. Desde este punto de vista, la Constitución de Apatzingán puede considerarse como un claro y directo antecedente de todas las constituciones, liberales y conservadoras que se elaboraron en el México del siglo XIX, y que, finalmente, se concretaron en los postulados conceptuales e ideológicos de la Constitución de Querétaro de 1917.

Tanto los *Sentimientos de la Nación* como la Constitución de Apatzingán sintetizan los dos grandes postulados que con el tiempo se convirtieron en los ejes fundamentales sobre los que transitaría la evolución política del país en los dos siglos siguientes. Más aún, constituyen dos de los ejes centrales del largo proceso de democratización que ha ocupado los últimos cuarenta años de nuestra historia política. Me refiero a dos ejes fundacionales de la democracia mexicana que hoy tenemos: uno es el de la representación política y el otro es la división de poderes.

Desde una perspectiva histórica, la democracia representativa y la división de poderes en muchos sentidos expresan el legado de Morelos; de manera particular, la división de poderes no sólo es una expresión central del constitucionalismo moderno, sino que fue la gran bandera en la lucha en contra de la concentración del poder y en contra del autoritarismo que dio origen al surgimiento de nuestra nación. Es decir, el principio de separación de poderes es un principio histórico de larga data, tan añejo como el origen mismo de la nación mexicana. Así de importante es la división de poderes en nuestra historia.

Si alguien tratara de identificar en estos dos grandes documentos —los *Sentimientos de la Nación* y la Constitución de Apatzingán— cuál era la preocupación fundamental del pensamiento de Morelos y, por ende, del pensamiento liberal al siglo XIX, en esos documentos queda claro que esa preocupación era poner un freno a la concentración del poder que había caracterizado el régimen autocrático del virreinato.

Así como el constitucionalismo en Europa se dirigió a combatir los abusos de la concentración del poder de las monarquías absolutas, en México, en el pensamiento de Morelos la preocupación fundamental era poner un freno a la concentración del poder a partir del principio de representación política y de la separación de poderes.

Es relevante tener esto presente a doscientos años de que se expidieran dichos textos, ante las intenciones de quienes en la segunda década del siglo XXI pretenden abierta o soterradamente facilitar el camino hacia una nueva etapa de concentración del poder político en manos del Ejecutivo. Desde este enfoque histórico, quienes impulsan la concentración del poder político en una sola persona están

traicionando el ideal sobre el que se erigió la nación mexicana y que se plasma en el pensamiento de Morelos, que era justamente combatir toda concentración del poder.

En este contexto, entre los aspectos de los *Sentimientos de la Nación* que han sido multicitados a la largo de nuestra historia, señalo algunos que son fundamentales en la lógica no solamente libertaria, sino también democratizadora y constitucionalizadora contenida en ese documento fundamental.

Por ejemplo, desde el ángulo de las democracias modernas que parten del principio de igualdad del sufragio y el valor de éste, en el artículo 15° de los *Sentimientos de la Nación* Morelos no sólo proscribió la esclavitud, sino que veía que todas las personas serían iguales sin distinción alguna:

15°. Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales y sólo distinguirá á un americano de otro, él vicio y la virtud.¹

Este ideal liberal y libertario —con el que se prohíbe la esclavitud— me parece encarna, como pocos otros, ese carácter de libertad que inspiró el movimiento de Independencia y que caracterizó el ideario de Morelos.

Si este principio resulta casi visionario en la época en la que se planteó, el ideario democrático de Morelos es aún más preclaro. En la época de Morelos el ideal democrático sustentado en la soberanía popular era muy reciente. Había sido un principio acuñado apenas unos setenta años antes por Juan Jacobo Rousseau. En efecto, el principio de la soberanía popular se había constitucionalizado por primera vez en la Constitución norteamericana y fue un punto de referencia del cual abrevaron en gran medida las constituciones revolucionarias de la Francia del siglo XVIII, primero, y luego el pensamiento democrático del movimiento de Independencia. Dicho principio quedó plasmado en el artículo 5° de los *Sentimientos de la Nación* de la siguiente manera:

5°. Que la soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que solo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judiciario, eligiendo las Provincias sus vocales, y éstos á los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad. Versión testada.²

El otro principio trascendental e inspirador es el de la proscripción de toda concentración de poder y, en consecuencia, la defensa de la división de poderes

1 Para ver el texto completo puede consultarse, entre otros, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf>

2 *Ibidem*.

inherente (desde entonces) a una nación democrática, el cual quedó para la posteridad como el artículo 6° de dicho breviario político y libertador:

Artículo testado 6°. Que los Poderes Legislativo, Ejecutivo, y Judicial esten dibujados en los cuerpos compatibles para ejercerlos.³

En la idea primigenia de división de poderes que también Morelos abrevó de los constitucionalismos inglés, francés y norteamericano de los siglos anteriores, el poder concentrado remitía a las prácticas virreinales que representaban la formas de ejercer el poder político que habían motivado el movimiento independentista.

Así, la Constitución de Apatzingán es consecuente con aquellos postulados retomados en el cuerpo de la Constitución de 1814. En primer lugar, la proscripción de la esclavitud; en segundo lugar, la identificación del principio de soberanía popular como sustrato de un sistema democrático, incluida la posibilidad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que decida el pueblo, y la división de poderes como postulado fundamental de organización del nuevo régimen político.

A esas alturas, para Morelos estaba ya bastante procesado y digerido el principio de división de poderes que había emanado del pensamiento de John Locke (a finales del siglo XVII en Inglaterra) y, después, replanteado en su postulación moderna por Montesquieu en *El espíritu de las leyes*. Es decir, el principio de división de poderes como una manera de impedir la concentración absoluta del poder a partir de la división del ejercicio del poder público en tres grandes órganos que ejercían facultades específicas. Por un lado, un órgano con la facultad de emitir las leyes o normas generales que es el Poder Legislativo; en segundo lugar, un órgano con facultades subordinadas a lo dispuesto en las leyes que es el Poder Ejecutivo; finalmente, un órgano encaminado a la resolución de los conflictos y, sobre todo, a la garantía de los postulados constitucionales y legales emitidos por el legislativo, que es el Poder Judicial.

Aquí quiero hacer una pausa para reivindicar el carácter profundamente democrático que tenía el pensamiento de Morelos a principios del siglo XIX mexicano y que inspiró buena parte del pensamiento liberal de ese siglo.

La conformación del así llamado Supremo Congreso, es decir, el del Poder Legislativo, tenía un carácter de representación indirecta. Recuérdese que ésa era una época en la que estaban todavía muy lejos —no sólo en México sino en el mundo entero— los procedimientos electorales para la elección directa de los representantes políticos. Es decir, la Constitución de Apatzingán reconoce la existencia de un Poder Supremo en el Congreso integrado por una única cámara legislativa, conformada por diputados elegidos mediante un mecanismo de repre-

3 *Ibid.*

sentación indirecta en varios grados. El asunto no es menor. La Constitución de 1857 retomaría esta figura en su formulación original de un Poder Legislativo unicameral, hasta que Benito Juárez en aras de lograr mayor gobernabilidad planteó una reforma durante el gobierno de Lerdo de Tejada en la que se reincorporaría el Senado para una conformación bicameral del legislativo.

Sin embargo, es importante destacar que Morelos no planteaba un Poder Legislativo con dos cámaras porque no quería mermar la representación de la soberanía popular, que se expresaba en ese congreso unicameral; es decir, Morelos apostaba sí por la división de poderes, pero por un Poder Legislativo fuerte, con una sola cámara.

La existencia del bicameralismo que posteriormente se fue incorporando en distintas constituciones de nuestro régimen constitucional (por ejemplo, en la Constitución de 1824, que establece la figura del Senado, o la de 57 reformada en la época de Lerdo de Tejada siguiendo las antes mencionadas pretensiones, se retomó en la Constitución del 17 surgida de la Revolución Mexicana, con la intención evidente de dividir el Poder Legislativo en dos cámaras. Desde mi perspectiva, dividir el Congreso en dos cámaras fue una manera de replicar la lógica del principio de división de poderes al interior del órgano legislativo, es decir, que el Senado frenara los eventuales excesos de un órgano legislativo unicameral.

Morelos no quería eso. Él quiso un Legislativo fuerte, integrado por una sola cámara y no dos que se fueran contrapesando, como ocurriría más adelante. La gran novedad, y de esto se habla poco, es que el Supremo Gobierno —es decir, el Poder Ejecutivo— para Morelos, por la desconfianza que le tenía al Ejecutivo, fue tripartita. Es decir, así como al Supremo Congreso no le aplicó a su interior la idea de división de poderes para tratar de frenar excesos, al Ejecutivo sí se lo aplicó.

De hecho, el Supremo Gobierno en la Constitución de Apatzingán estaba integrado por tres personas que eran designadas por el Supremo Congreso. Por tanto, había un régimen mucho más semejante a un sistema parlamentario y no a un sistema presidencial. Además, en el Supremo Gobierno sus tres integrantes se rotaban la titularidad del gobierno cada cuatro meses de manera permanente, con la finalidad clara y evidente, explícita, de acotar el ejercicio de dicho poder. Lo que Morelos quería era un Ejecutivo acotado y subordinado al representante de la soberanía popular: el Supremo Congreso; es decir, el Poder Legislativo.

Este recordatorio es interesante en los tiempos que corren, en los que se ha planteado con tanta insistencia la conveniencia de reconcentrar funciones en el Ejecutivo. En ese sentido vale la pena recordar que el legado del pensamiento originario de nuestra vida independiente, del surgimiento de la nación mexicana y de la construcción de nuestra democracia constitucional, apuntaba en un sentido contrario de lo que estamos viviendo en la actualidad. Dicho en otras palabras, en el ideario que dio origen a la nación mexicana al Ejecutivo se le quería dividido y

acotado para que pudiera ser efectivamente controlado por el Poder Legislativo.

En síntesis, en el pensamiento de Morelos la composición del Supremo Gobierno evidenciaba —y en la Constitución de Apatzingán— esa idea de control y limitación del poder que es intrínseca al ADN de nuestra democracia constitucional desde sus orígenes. En efecto, el pensamiento de Morelos se nutrió directamente de tres grandes fuentes conceptuales.

Por un lado, todo el pensamiento constitucional de Locke y de Montesquieu, que hace de la división de poderes un principio fundamental de la construcción de un Estado constitucional. Dicha idea estaba maximizada por la profunda desconfianza que Morelos tenía en el Poder Ejecutivo y que se refleja en la idea de una división del poder al interior del Supremo Gobierno; es decir, un gobierno tripartito. Un presidente concentrando grandes poderes en el ideario de Morelos se asemejaba a la figura de una monarquía absoluta que había que combatir. Morelos quería un Ejecutivo controlado, subordinado al Congreso y, además, dividido para evitar cualquier abuso en el ejercicio del poder que la Constitución le confería.

En segundo lugar, el pensamiento democrático que se desprende de la obra de Juan Jacobo Rousseau y que sustenta la Constitución y el funcionamiento del Estado en el principio fundacional de la soberanía popular.

Y en tercer lugar, el pensamiento que conjuga ambas cosas: el principio democrático rousseauiano y el principio constitucional de Locke y de Montesquieu que el Constitucionalismo norteamericano desarrolló puntualmente, y que está expresado en pocos documentos con tal claridad, como en *El federalista. El espíritu de las leyes*, por un lado, el *Contrato social* por el otro y *El federalista* representan tres textos que han sido sobradamente estudiados y conocidos como las fuentes conceptuales primordiales en las que se nutrió el pensamiento democrático y constitucional de José María Morelos y Pavón.

Dicho en pocas palabras, el pasado monárquico absolutista generó en Morelos y en todo el liberalismo del siglo XIX (vale la pena recordar en tiempos en los que está tan de moda reivindicar el liberalismo frente al pensamiento conservador) una profunda desconfianza en el Poder Ejecutivo, y en cualquier forma de concentración del poder en una sola autoridad. En congruencia con ello, en los orígenes de nuestra vida constitucional independiente que reivindicó al Poder Legislativo y no al Poder Ejecutivo como el auténtico órgano en donde gracias a la representación política se reflejaba la soberanía popular, entendida ésta como la soberanía nacional encarnada en el pueblo.

Ambos principios —la idea de división de poderes, del control y la separación del poder (es decir, de todo lo contrario a la concentración del poder político), por un lado, y la concepción de la representación política centrada en el Congreso, en el Poder Legislativo de la Unión, por otro lado— fueron fundamentales en el ideario de Morelos y son los grandes legados de su obra al constitucionalismo que

siguió modelándose a lo largo del siglo XIX y, particularmente, en todo el siglo XX. Y aunque han pasado más de dos siglos desde ambos documentos, los *Sentimientos de la Nación* y la Constitución de Apatzingán, siguen siendo inspiradores del diseño y, sobre todo, del funcionamiento de nuestra estructura constitucional hoy en día.

III. La representación política autocrática y la representación política democrática

La representación política en clave democrática ha sido un anhelo que a lo largo de dos siglos se ha venido fraguando poco a poco en nuestro país, y que no fue sino hasta la última cuarta parte del siglo XX cuando empezó a cobrar forma y centralidad en el largo y complejo proceso de transición a la democracia en México. Si bien estaba ahí desde los orígenes de nuestra nación, el principio de representación política adquirió cabal expresión en clave democrática desde la reforma política de 1977, cuando se entendió por primera vez la importancia de reflejar el pluralismo político de nuestra sociedad en los órganos de representación y de decisión política, particularmente en el Poder Legislativo.

No es casual que Jesús Reyes Heróles en el célebre discurso de Chilpancingo, pronunciado el 1 de abril de 1977 al responder el informe del gobernador de Guerrero, Rubén Figueroa, hubiera señalado lo que al tiempo se configuró como el eje de la reforma de ese 1977: “que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que pueda captar en los órganos de representación nacional”⁴. Dicho en pocas palabras, se trataba de que en el Congreso de la Unión se reflejara el complicado y diverso conjunto de posturas políticas existentes en la sociedad para que todas pudieran intervenir en la toma de decisiones y en la construcción del futuro de la nación. A 45 años de esa reforma es evidente que la representación política plural constituye el verdadero eje vertebrador que ha inspirado la edificación de la democracia que hoy tenemos en el país.

Reyes Heróles decía que se trataba de que el Congreso reflejara el complicado mosaico ideológico nacional entonces integrado por una corriente mayoritaria y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación.

Hoy, si tuviéramos que rephrasear a Jesús Reyes Heróles, diríamos que los órganos de representación del Estado deben reflejar el “complicado mosaico ideológico nacional” de muchas corrientes políticas, todas ellas relevantes, que merecen estar representadas en términos de su real proporción en el órgano de decisión política, si queremos mantenernos como un sistema auténticamente democrático.

4 Para ver el texto completo de este célebre discurso puede consultarse <https://www.memoriapolitica-demexico.org/Textos/6Revolucion/1977-DIRF-JRH.html>

Recordemos que el México de los años setenta sirvió a Giovanni Sartori para ejemplificar su célebre clasificación sobre los sistemas de partido hegemónico.⁵

En este punto es conveniente hacer una regresión de tipo conceptual. Creo que es importantísimo distinguir dos cosas, que, a veces, por desconocimiento o bien por mala fe se buscan confundir. Una cosa es el concepto jurídico de representación y otra cosa es el concepto político de representación, que, a su vez, puede tener una vertiente democrática.

La representación jurídica es algo que se traduce en el ámbito civil en la figura del mandato. Es decir, alguien actúa por nombre y cuenta de otro en virtud de un mandato jurídico. En tal sentido, la representación jurídica se distingue de la representación política en que ésta, si bien implica un mandato, es un mandato derivado de un fenómeno (suele ser un fenómeno electoral), mediante el cual un conjunto de individuos le dan a otros la posibilidad de decidir políticamente por todos.

Esto implica que la representación política, a diferencia de la jurídica, requiere de un mandato político. Es decir, la transferencia de facultades políticas a un conjunto de personas (las y los representantes) para que puedan tomar las decisiones políticas que van a obligar a todas las personas que integran esa comunidad política o sociedad determinada.

Más aún, conviene subrayar que no siempre la representación política es democrática. Esta distinción es fundamental porque suele pensarse que hablar de una representación política implica hablar siempre de una representación democrática. Y no es así. Por ejemplo, el monarca, en los sistemas de monarquías absolutas, también actuaba como representante político de una determinada sociedad. Así, Luis XIV, al plantear la célebre expresión “El Estado soy yo” actuaba en nombre de la nación francesa; pero nadie podría, en ejercicio de su cabal juicio, pensar que la representación de un solo individuo derivada de las reglas de la monarquía absoluta, hereditaria, podían ser consideradas como una representación política en clave democrática. Era representación política, sin duda, pero no era una representación política democrática.

La representación política que ejercían los monarcas en las monarquías absolutas les permitía expedir leyes que eran vinculantes para todos. Este hecho implica que los monarcas contaban con una representación política, pero no era una representación política democrática. La representación política democrática empieza a bosquejarse justamente con el surgimiento de las primeras democracias constitucionales, Inglaterra primero; Estados Unidos después, y la Francia revolucionaria, un poco más tarde.

Es en esta lógica en la que se circunscriben los postulados y los idearios de

5 Los sistemas de partido hegemónico forman parte de la clasificación de “Sistemas de partidos no competitivos”. Consúltase Sartori, Geovani, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, España, segunda reimpresión, 2009, p. 263-292.

los que ya hemos hablado que Morelos introdujo a la lucha por la independencia; es decir, cuando hablamos de representación política y de soberanía popular, tanto en los *Sentimientos de la Nación* como en la Constitución de Apatzingán de 1814, estamos hablando no de una representación política lisa y llana, igual a la que ejercían en los monarcas absolutos; estamos hablando de una representación política democrática que implica que los órganos representativos, es decir, la cámara o más adelante las cámaras que integraban el Supremo Congreso o el Poder Legislativo, recibían facultades delegadas por el titular auténtico de la soberanía popular en una democracia que es el pueblo, la nación.

En efecto, si algo cambió entre lo que algunos autores, por ejemplo, Norberto Bobbio, distinguen entre la “democracia de los antiguos” y la “democracia de los modernos”, es que la de los antiguos era una democracia de tipo directa; era una en la que las y los ciudadanos titulares de los derechos de participación política se involucraban directamente en la toma de las decisiones colectivas, y no de manera mediada por la actuación de sus representantes.

En cambio, en las democracias de los modernos la gran cantidad y diversidad de los titulares de derechos de participación que caracterizan a los Estados nacionales hacen inviable la participación directa de todos los ciudadanos en el momento de la toma de decisiones políticas, por lo que todas las democracias modernas tienen alguna modalidad y grado de representación política. Claramente, las sociedades de masas modernas no pueden, salvo circunstancias verdaderamente excepcionales, plantear la participación directa de sus ciudadanos en la toma de las decisiones. El tamaño de las sociedades modernas lo imposibilita. Es por ello que en las democracias modernas las decisiones políticas se toman a través de los órganos representativos democráticamente electos que son los parlamentos. En tal sentido, democracia y representación política son conceptos que terminaron por entrelazarse en virtud de la imposibilidad de que todas las decisiones fueran tomadas directamente por el titular de la soberanía, es decir, por el pueblo.

Dicho de otra manera, podemos tener una representación política de tipo genérico y que ésa la tiene cualquier gobierno, en la que cualquier gobernante actúa en nombre y por cuenta de los demás, y una representación política democrática, específica, que es la que está encarnada invariablemente en los poderes legislativos electos por las y los ciudadanos a quienes representan.

Me parece necesaria una última reflexión conceptual en este punto, que sugiere Michelangelo Bovero: la representación como característica de las democracias modernas (es decir, la representación política democrática) requiere que el verbo representar sea entendido en el doble significado que este verbo tiene en su expresión latina, en la expresión *repraesentare*.⁶

6 Ver Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Editorial Trotta, 2002, p. 62-64.

En latín, nos dice Michelangelo Bovero, *repraesentare* significa dos cosas. Por un lado, significa actuar por nombre y cuenta de otros, esto es, la representación en este sentido es lo que hacen los actores o lo que hacían los actores, por ejemplo, en un teatro: actúan como si fueran otra persona, pero también significa reflejar, tal como ocurre con un espejo que refleja algo o a alguien. Y como ocurre con un espejo, el reflejo que en éste se observa puede ser una representación fiel o una representación distorsionada, dependiendo del tipo de espejo o de la calidad de éste.

Michelangelo Bovero, en este sentido, señala que un órgano colegiado es representativo cuando está integrado por individuos que representan, en el sentido de reflejar, a las y los ciudadanos, en la medida en la que aquellos son designados por éstos mediante elecciones para que deliberen y decidan en su nombre sobre las principales cuestiones colectivas. Así, el concepto genérico de representación política, que puede ser democrática o no, simple y sencillamente hace referencia a este primer significado del verbo representar, que ciertamente es necesario, pero que no es suficiente. Es una acepción que sin duda es indispensable, pero que no abarca a cabalidad la idea de la representación democrática pues sólo implica que haya alguien que actúe en nombre y por cuenta de otros.

De ahí que una representación política democrática requiere, además de esa primera característica, que el órgano político que ejerce esa representación política refleje lo más fielmente posible el cuerpo representado, es decir, el conjunto de ciudadanas y ciudadanos, que participaron en la elección de dicho órgano.

Entender esto es clave para comprender por qué la defensa de la proporcionalidad en la representación política es una característica ineludible de una representación política democrática. Ir en contra de ese “reflejo” en la medida de lo posible proporcional de las distintas posturas políticas que existen en una sociedad, es ir en contra del principio democrático que nos heredó José María Morelos, primero en los *Sentimientos de la Nación* y después en la Constitución de Apatzingán de 1814.

La defensa de la representación política de tipo democrático en el sentido antes explicado en el Congreso de la Unión, es decir, en el Poder Legislativo, es una forma de honrar el legado de Morelos y de ser congruentes con el origen de nuestra nación.

Ése ha sido uno de los ejes inspiradores de la transición a la democracia. Así logramos construir nuestro sistema democrático: permitiendo en el Congreso el reflejo de la profunda y rica diversidad política que caracteriza la sociedad de nuestro país, y mejorando esa calidad progresivamente en los últimos cuarenta y cinco años. Por eso, en la Cámara de Diputados, la representación política democrática se deriva tanto de la elección directa de las 300 diputaciones uninominales y de su natural complemento, que son las diputaciones de representación proporcional que permiten la efectiva representación de esa pluralidad política que

caracteriza a la sociedad, al compensar la distorsión que la elección uninominal de una parte de las y los integrantes de dicha cámara provoca en términos de sobre y subrepresentación.

En virtud de lo anterior es que resulta pertinente reivindicar a la representación proporcional por sus comprobables contribuciones para que las minorías y la diversidad social y política de nuestra nación se exprese, se represente y se tome en cuenta en los órganos de representación del Estado mexicano en donde se toman las decisiones colectivas.

IV. La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos

Morelos apostó en su ideario político por la separación de poderes como uno de los pilares de construcción la nación mexicana y del Estado constitucional de nuestro país. Ahí están los *Sentimientos de la Nación* y la Constitución de Apatzingán para dar prueba de ello. Como lo señalamos en la primera parte de este texto, basta leer estos dos documentos para darse cuenta de que la división de poderes, los mecanismos de separación de poderes y de control del poder estuvieron presentes en el pensamiento político de Morelos fueron inscritos en los documentos que dieron origen a la nación mexicana.

Obviamente la división de poderes es un mecanismo para evitar la concentración del poder. Pero no sólo es eso. La división de poderes implica evitar el abuso en el ejercicio de los poderes públicos y la vulneración de los derechos y libertades de las y los ciudadanos en virtud del ejercicio autoritario del poder. Como indicamos antes, esta concepción fue originalmente planteada por Locke y Montesquieu, ha sido retomada por el constitucionalismo norteamericano y también por el constitucionalismo que se ha desarrollado en México desde de Morelos y hasta la fecha.

Además, vale la pena mencionar, el orden en la mención de los tres grandes poderes que distinguen a la división de poderes no es una casualidad. Dicho de otra manera, en materia de división de poderes la secuencia también cuenta.

En este sentido, en todos los textos constitucionales modernos primero se instituye el Legislativo, el que se integra por los representantes del pueblo y elabora las leyes que regirán la actuación de todos; después se menciona al poder que ejecuta, al que instrumenta las decisiones y aplica las leyes (el Ejecutivo), y al final se habla de la instancia que dirime las controversias en caso de que no se cumpla con lo dispuesto en las leyes o se violen derechos (el Judicial). De hecho, hay muchas razones conceptuales, teóricas, históricas e, incluso, documentales para que, cuando se hable de la división de poderes se hable primero del Poder Legislativo, enseguida del Ejecutivo y luego del Judicial (así lo establece precisamente nuestra Constitución en el artículo 49 cuando dispone que el Supremo Poder de la Federación se divide en el Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

Así, la historia muestra que la división de poderes tiene un doble propósito. Por una parte, evitar la concentración del poder que caracterizó a las monarquías absolutas y que distingue a los regímenes autoritarios; y por otra, que el poder se distribuya entre varios órganos con la finalidad de que se controlen y se contrapesen recíprocamente. Sin embargo, con el paso del tiempo y el surgimiento de nuevas funciones exigidas por la sociedad, evidenciaron que era insuficiente la tradicional clasificación de tres poderes constitucionales para atender oportuna y con gran especialización las nuevas funciones. Esta especialización de las funciones públicas provocó que en el constitucionalismo norteamericano del siglo XIX empezaran a surgir agencias autónomas, que se colocaron de manera paralela a los tres poderes tradicionales.

Dichas agencias autónomas del constitucionalismo norteamericano nacieron colocadas fuera de las órbitas de los tres poderes tradicionales existentes en una democracia (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), y se crearon para cumplir funciones técnicas, muy específicas, las cuales exigían un perfil de servidores públicos altamente capacitados y no de personas designadas por criterios políticos. De hecho, y esto es particularmente relevante, las agencias autónomas del constitucionalismo norteamericano no son órganos de representación política. De ahí que cuando los Órganos Constitucionales Autónomos (OCA) surgen en el marco de las exigencias de la sociedad en el proceso de transición a la democracia, en nuestro país se crean con el respaldo constitucional para garantizar la autonomía e independencia de sus funciones.

En este sentido, si alguien piensa, por ejemplo, que el consejero presidente y las consejeras y los consejeros del Instituto Electoral de Michoacán son representantes políticos de la sociedad michoacana, simplemente se está equivocando. Está trastocando las cartas. Ni las consejeras y consejeros de los OPLE, ni las consejeras y los consejeros del INE somos representantes de la sociedad. Los cuadros directivos de las autoridades electorales no se conformaron, ni remotamente, con la idea de que ejercieran algún tipo de representación política. Dichos servidores públicos cumplimos una función técnica, apegada a derecho, a procedimientos claros y con base en los principios de la función electoral que incluyen objetividad, imparcialidad, legalidad, certeza y máxima publicidad. La representación política, por el contrario, está claramente delegada y reflejada en los órganos de representación política que son los congresos y los poderes ejecutivos.

Así, en México los OCA, si bien no son una derivación directa del constitucionalismo norteamericano, sí encuentran sus antecedentes en estas agencias autónomas, y deben ser entendidas así: como parte del sistema de controles y contrapesos dispuesto en la Constitución para evitar arbitrariedades de alguno de los tres poderes tradicionales; garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las mexicanas y los mexicanos, con independencia de las visiones políticas de quie-

nes estén ejerciendo funciones de representación en alguno de los poderes constituidos. Es por ello que en México los OCA son el resultado del propio proceso de transición a la democracia.

Nuestro país viene de un régimen presidencial omnímodo. De un régimen en el que la propia Constitución, por cierto, en contradicción con el ideario de Morelos (en el sentido de desconfiar del Ejecutivo, sea quien sea la figura que ocupe este cargo), se ha caracterizado por concentrar grandes facultades y atribuciones en el Ejecutivo. Desde esta perspectiva histórica, para democratizar el país fue necesario quitarle paulatinamente al poderoso Ejecutivo —que surgió del régimen revolucionario y que se consolidó a lo largo del siglo XX— una serie de atribuciones que les le fueron encomendando a esos órganos técnicos de control y contrapeso a los poderes políticos del Estado —particularmente al propio Ejecutivo—, que dotados de autonomía e independencia llamamos OCA.

De hecho, si se revisan las funciones de todos los OCA, todos sin excepción despliegan facultades que originalmente estaban conferidas a los poderes ejecutivos, ya sean locales o federal. ¿Quién hacía las elecciones? ¿Quién organizaba las elecciones antes de 1990? Y la respuesta a estas interrogantes es la Comisión Federal Electoral que, al igual que las comisiones estatales electorales, era un órgano que dependía del gobierno. Si bien era una instancia desconcentrada de la Secretaría de Gobernación, dependía del gobierno, por lo cual, al final del día, era el propio gobierno el que organizaba las elecciones. Por eso justamente la democratización del país implicó quitarle esa atribución al gobierno y entregársela a un órgano autónomo, el IFE (que fue el antecesor del INE).

Por otra parte, ¿quién era el órgano del Estado mexicano que antes de la década de los noventa definía la política cambiaria, la política inflacionaria y las tasas de interés? Era el gobierno a través de la Secretaría de Hacienda. En consecuencia, el Banco de México como órgano constitucional autónomo nació quitándole al gobierno, al Ejecutivo, facultades originalmente conferidas a éste, pero que por verse influidas por las preocupaciones políticas de cada gobierno no garantizaban estabilidad a la economía ni seguridad para los inversionistas. ¿Por qué? Porque se consideró que esas facultades no podían depender de una lógica política como la que inspira naturalmente a cualquier gobierno; sino que eran facultades técnicas que tenían que ser valoradas, no políticamente, sino desde el punto de vista estrictamente técnico.

Lo mismo sucedió con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). También nació como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y parte del proceso de democratización implicó sustraer al gobierno las facultades de defensa de los derechos humanos; ello con la finalidad de que la CNDH no fuera complaciente con el gobierno en casos de arbitrariedades y violación de derechos. ¿Por qué? Justamente porque la protección de los derechos

humanos implicaba vigilar los actos de las autoridades y evitar que los intereses políticos eventualmente violentaran los de derechos de las personas y que dichas violaciones fueran solapadas por las autoridades normalmente vinculadas al gobierno.

Otros ejemplos los encontramos en el hecho de que las funciones de regulación de la competencia económica en el pasado las tenía la Secretaría de Economía (antes del surgimiento de la COFECE) o la vigilancia de la competencia en el ámbito de las telecomunicaciones, antes la ejercía la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (antes de que se creara el IFT).

Tal vez la excepción dentro de los OCA la constituye el Instituto Nacional de Transparencia (INAI), pues ese OCA no le sustrajo funciones al Poder Ejecutivo. Pero ello se debe a que tanto las políticas de transparencia, como el derecho a la información, antes simplemente no existían como derechos constitucionales, y cuando se planteó la necesidad de crear órganos que garantizaran esos derechos frente a la opacidad de los gobiernos se creó un órgano autónomo de los poderes tradicionales del Estado para ejercer esa función clave en todo régimen democrático.

Dicho de otra manera, prácticamente todas las funciones técnicas de los OCA se extrajeron de los poderes tradicionales, en particular, y en primera instancia, del Poder Ejecutivo.

Hoy tenemos una división de poderes vibrante y vigorosa, en la que los poderes se contrapesan recíprocamente. Y eso es producto del proceso de democratización, del complejo diseño de pesos y contrapesos, y de instituciones controladoras del ejercicio del poder que generó nuestra transición.

De esta forma, los OCA, como órganos técnicos que ejercen funciones específicas, funciones técnicas, pero de control del poder, son parte inherente de ese proceso de democratización. Así, aunque obviamente Morelos no pensó en órganos constitucionales autónomos, porque él estaba construyendo el Estado constitucional, sí podemos trazar a partir de su legado una línea de continuidad desde los *Sentimientos de la Nación* y la Constitución de Apatzingán, que apostaron por la limitación y el control del poder político y por introducir la división de poderes en México hasta la construcción contemporánea del Estado constitucional que ha resultado de la transición a la democracia en nuestro país en los últimos años.

Con el legado de Morelos y la ingeniería constitucional que se desplegó en el proceso de transición a la democracia se apostó por un Estado en el que el poder está controlado no solamente a partir del principio tradicional de la división de poderes, sino también con la presencia de órganos constitucionales autónomos. En efecto, podemos trazar una línea de continuidad tan sólida, de modo tal que ir en contra del principio de la división de poderes e ir en contra de los OCA significa, a doscientos años, traicionar los postulados y la herencia política e ideológica de Morelos.

Termino reiterando que apostar al fortalecimiento del Poder Ejecutivo frente a otros poderes, transgrediendo el principio de la división de poderes y vulnerando el principio de la representación democrática que encarnan los poderes legislativos, equivale a traicionar el ideario democrático y constitucional que impulsó Morelos, y que constituye el basamento histórico de nuestra democracia constitucional.

V. Comentario final

Morelos introdujo por primera vez en nuestra vida nacional la reivindicación y la defensa de los principios de la división de poderes. A lo largo del tiempo esta defensa evolucionó y nos ha llevado a reinterpretar la misma división de poderes mediante la inclusión de mecanismos de control y limitación del poder a través de organismos constitucionales autónomos.

Las ideas de Morelos fueron plasmadas por primera vez en el emblemático texto *Sentimientos de la Nación* y en la Constitución de Apatzingán de 1814, mismos que constituyen el origen de la génesis de nuestro espíritu constitucional. Desde este punto de vista, la Constitución de Apatzingán constituye la primera estación de ese largo periplo constitucional que a lo largo de prácticamente doscientos años de gestación constitucional ha ido sedimentando y consolidando la democracia constitucional mexicana.

Por ello, a doscientos sesenta y cinco años de su natalicio es pertinente reflexionar sobre algunas ideas inscritas en el ideario de Morelos, como receptáculos de aquellos movimientos y de postulados civilizatorios de combate a la concentración del poder político, representado por las monarquías absolutas. Lo es más aún teniendo en cuenta que, en la actualidad, ante el resurgimiento de gobiernos con aspiraciones autocráticas de todos signos políticos e ideológicos, y en todos los continentes, hace que la reivindicación de esos conceptos vertebradores del carácter representativo de las democracias y que le dan congruencia y actualidad a la defensa de la división de poderes constituyan una obligación colectiva para defender esa conquista civilizatoria que son nuestras democracias constitucionales.

VI. Bibliografía

- BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Editorial Trotta, 2002.
- SARTORI, Geovani, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, España, segunda reimpresión, 2009.

Autoridades
jurisdiccionales
electorales

La revisión judicial en materia electoral

Evolución y fortalecimiento de los tribunales electorales en México

Gabriela del Valle Pérez

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Democracia y revisión judicial*.
III. *Justicia electoral: noción, tipos de sistemas y mecanismos*.
IV. *Evolución del sistema de justicia electoral en México*.
V. *Efectos de la revisión judicial en las problemáticas sociales*.
VI. *Reflexiones finales*. VII. *Referencias*.

I. Introducción

La justicia electoral y la revisión judicial son temas presentes a lo largo del desarrollo de la democracia en México. En diversos países que han transitado a la democracia la defensa y protección de elecciones ha aumentado la demanda de la revisión judicial independiente, imparcial, objetiva y competente, lo que ha dado lugar a la expansión y empoderamiento del poder judicial. En la medida que crece una sociedad crítica, que aumenta las demandas hacia el Estado y que éstas son escuchadas, el pacto constitucional puede transformarse, reformarse y dar paso a una importante transformación social y a la expansión de la vida democrática.

En ese contexto se transforman y consolidan también los

sistemas de justicia electoral. En el mundo existe una amplia variedad de diseños institucionales electorales; en México se identifican dos tipos de diseños desde la Constitución Mexicana de 1917. En este artículo se discute la evolución de la justicia electoral mexicana, la transición de un diseño institucional a otro y el fortalecimiento del sistema de justicia electoral con la transición a la democracia en México. Para eso, el texto se divide en siete apartados: este primero introductorio; un segundo apartado que explica en qué consiste la democracia y la revisión judicial; posteriormente se aborda una noción de la justicia electoral; después se discute cómo fue evolucionando y fortaleciéndose la justicia electoral mexicana y, finalmente, se cierra el texto señalando algunos temas emblemáticos que han incidido tanto en reformas legales como constitucionales y que han dado respuesta a reclamos sociales y algunas reflexiones finales.

II. Democracia y revisión judicial

A lo largo de la historia se han establecido diversas formas de gobierno para organizar las sociedades. Desde la ciencia política, los gobiernos se han clasificado básicamente como regímenes tradicionales (como las monarquías o el sultanismo), totalitarios, autoritarios o democráticos (Morlino, 2005). Algunos regímenes han resultado más benéficos que otros y también hay regímenes que han resultado desastrosos para la humanidad, de ahí que la presencia de algunas de sus características en algún sistema de gobierno sea motivo de alarma. Esos regímenes alarmantes no son objeto de este artículo, en tanto que sí lo es el sistema que ha mostrado brindar mayores beneficios para las personas: la democracia.

A manera de contexto y para introducir el tema que nos ocupa, me parece importante señalar brevemente las características más relevantes de los sistemas democráticos. Entre las estudiosas y estudios de la democracia llegar a un acuerdo sobre lo que es o no este régimen ha sido complicado y sigue siendo motivo de debate. Sin embargo, sí hay un acuerdo por lo menos en algunas cuestiones; por ejemplo, que la democracia necesita de una base mínima que dé cuenta de su existencia.

A grandes rasgos, esa base mínima parte de la existencia de una ciudadanía, de procedimientos y reglas que garanticen sus derechos políticos (como el sufragio universal) y la existencia de elecciones libres, competitivas, regulares y justas (Karl & Schmitter, 1993; Morlino, 2005; O'Donnell, 2001). Ciertamente todos los regímenes tienen reglas y procedimientos, pero únicamente la democracia tiene una ciudadanía activa y participativa en las decisiones de gobierno y, por lo tanto, es el único régimen que procura velar por los derechos de esa ciudadanía, sin distinción alguna.

Dentro de la misma democracia se ha diferenciado, a su vez, una democracia

de tipo directa y una indirecta; a la primera se la conoce como democracia participativa y la segunda como representativa (Nohlen, 2015). Esta última es la que prevalece en la mayoría de los países democráticos, porque es la que ha resultado más funcional en sociedades grandes. Debido al incremento demográfico de la humanidad se complejizan las formas de organización social, política y económica; a mayor población hay una mayor diversidad cultural, de ideas, de intereses, de necesidades. Por un lado, esa densidad demográfica implica mayores dificultades para que la ciudadanía participe de manera activa y constante en todos los procesos políticos y en todas las tomas de decisión que hoy se requieren para el funcionamiento adecuado de un país. Por el otro, se complejiza también la representación de las necesidades e intereses de todas las personas en un determinado país.

La democracia de tipo representativa permite que se dé un ejercicio más efectivo de valores como la igualdad, la libertad, la seguridad y la dignidad humana; faculta a la ciudadanía de evaluar constantemente el papel de los órganos de gobierno y el poder que ejercen las personas que fueron elegidas para representar nuestros intereses, y permite evaluar en una constante la calidad de los contenidos normativos que nos rigen (Nohlen, 2015). Es por ello que, hasta el momento, este tipo de democracia es la que ofrece las mejores respuestas y procedimientos a las demandas ciudadanas y por eso es la que cuenta con una mayor legitimidad social (por lo menos con relación a sus contrapartes y otros regímenes de gobierno no democráticos y en lo que se refiere a la respuesta institucional).

Una vez que se cuenta con un sistema democrático, el reto siguiente es su mantenimiento. A diferencia de otros sistemas, en una democracia no se puede recurrir a fuerzas armadas u otras formas análogas para salvaguardar el poder político, sino que deben promoverse formas no violentas que en todo momento velen por los principios democráticos, así como por las libertades civiles y los derechos políticos de la ciudadanía. En ese sentido, en diversos proyectos de promoción democrática¹ se ha concluido que si el Estado de derecho tiene un buen funcionamiento el sistema democrático se fortalece y se corre un menor riesgo de que éste se desvanezca (Aguiar, 2013). Esto es importante tener en cuenta porque siempre van a surgir líderes que no son precisamente democráticos, que incluso sus acciones pueden ser más acordes con características autoritarias, ese riesgo es algo que no se puede evitar en ningún país del mundo. Sin embargo, si las institu-

1 Instituciones internacionales como Latinobarómetro (2021) o Freedom in the world (2022) han establecido una serie de indicadores basados en derechos y libertades civiles y políticas de la ciudadanía, entre otros, para medir la calidad de la democracia. Basar estos indicadores en elementos del Estado de derecho da cuenta del funcionamiento de la democracia y de la presencia de rasgos autoritarios, por lo tanto, permiten observar si el sistema va en declive o mejora.

ciones y los procedimientos (normas, principios y reglas) en una democracia están fortalecidos, el riesgo de que ésta socave es menor.

Ahora bien, establecer las características que deberían tener las instituciones para salvaguardar la democracia no es una cuestión menor; ciertamente eso implica un reto más, particularmente partiendo de que los Estados se fundaron en regímenes no democráticos. Al ser el Estado de derecho un elemento que contribuye al fortalecimiento de la democracia, entonces el constitucionalismo se coloca como una herramienta fundamental. Desde Locke, los teóricos constitucionales han pensado en la Constitución como un contrato (el más importante) entre la ciudadanía y el gobierno, un mecanismo que además de expresar los ideales colectivos de una sociedad puede satisfacer también preferencias individuales (Ginsburg, 2003; Saba, 2020). Sin embargo, aunque hay instituciones que están fundadas para perseguir el bienestar y la seguridad pública y social, la institución que tiene más bases para ofrecer una mejor comprensión de los contenidos constitucionales es la judicial.

En ese sentido, el rol de juezas y jueces se vuelve fundamental para salvaguardar la democracia y el Estado constitucional de derecho, porque —entre otras cuestiones— ellas y ellos tienen la facultad de officiar como árbitros y velar por sus reglas (Saba, 2020), un rol que no tiene alguna otra institución. Al señalar ese rol que hoy se tiene en la función judicial no se ignora que hay personas juzgadoras que no asumen tales roles; por el contrario, sostienen que su rol es ser fieles ejecutores de la ley, y en un tiempo ese rol fue fundamental para brindar cierta certeza y seguridad jurídica (lo que sigue siendo necesario). Sin embargo, hoy se requiere más de la labor jurisdiccional, porque la presencia de elecciones libres, periódicas, competitivas y justas incrementa los dilemas, la incertidumbre, las demandas colectivas de grupos que históricamente fueron subrepresentados y ello incrementa la revisión judicial, una que vaya más allá del mero carácter descriptivo del derecho.

Al complejizarse los problemas, dilemas o demandas sociales y políticas, el derecho también se complejiza (Atienza y Ruiz Manero, 2007), y esa complejidad para ser abordada requiere de expertos en el derecho y de facultades de intervención con las que sólo cuentan las autoridades jurisdiccionales. A través de un control judicial no se espera que se prevengan todas las violaciones a derechos fundamentales (se requieren también de las otras instituciones gubernamentales), pero sí se busca que la democracia se lleve a otros espacios (más allá de las elecciones) y que se pongan límites al poder político cuando éste pretende avanzar sobre los derechos o desviar el rumbo de los ideales comunitarios.

Al abordar de manera breve en estas páginas las implicaciones que tiene la revisión judicial en la democracia y el Estado constitucional de derecho se pretende enmarcar la importancia de juezas y jueces electorales en el caso mexicano y el

recorrido que se ha seguido en México para llegar a la anhelada transición democrática, y después los esfuerzos que se han hecho para sostener el régimen. Pero antes de entrar a discutir esa evolución de la justicia electoral mexicana y para tener una mayor claridad respecto al rumbo que México ha tomado, me parece que también es importante señalar qué es la justicia electoral y cuál es la variedad de sistemas electorales que han surgido en el mundo para asegurar la existencia de los regímenes democráticos.

III. Justicia electoral: noción, tipos de sistemas y mecanismos

Actualmente, cuando se alude a las elecciones ya no se refiere únicamente al día en el que las personas acuden a las urnas a votar; se trata de todo un proceso complejo que se compone de diversas etapas y en el que participan diversos actores. Por eso, en todos los tipos o variantes de la democracia, la protección de los actos y procedimientos electorales se ha vuelto esencial (particularmente si se usa como técnica de elección el sufragio). En ese sentido, al hablar de justicia electoral se alude en gran medida a los diversos mecanismos e instrumentos jurídicos y procesales que garanticen que todos los actos y procedimientos electorales se ajusten a los principios democráticos y constitucionales, lo que no es una cuestión menor tratándose de que está en juego la base mínima de la democracia.

A través de la justicia electoral se busca impedir que se viole la voluntad popular, que se protejan los derechos político-electorales de la ciudadanía y que se aseguren los principios de “legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia [...] de los actos y procedimientos electorales” (Orozco, 2019: 14). La justicia electoral puede tener dos connotaciones importantes: por un lado, cuando se alude a la justicia electoral aludimos a la existencia de reglas y procedimientos claros para celebrar elecciones libres, justas, periódicas y auténticas; por otro lado, la justicia electoral también se puede referir al aparato administrativo y judicial que vigilará, dará certeza a los actos y procedimientos electorales y pondrá límites al poder político en aras de proteger derechos fundamentales (Nohlen, 2015).

Visto así, se puede decir que a partir de los nuevos proyectos democráticos la justicia electoral tiene implicaciones que van más allá de lo electoral. El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral —IDEA por sus siglas en inglés— (2011) ha llegado a indicar que por lo menos se ha destacado el rol de la justicia electoral en tres cuestiones: 1) garantizar que los procesos electorales se acojan a los marcos jurídicos, 2) proteger los derechos político-electorales y 3) garantizar el acceso a la justicia a toda persona que se le hayan vulnerado sus derechos político- electorales.

Hay que decir que no existe una forma ideal para asegurar la integridad de

las elecciones y los derechos político-electorales de la ciudadanía. IDEA (2020) ha identificado por lo menos tres tipos de mecanismos que se emplean para resolver conflictos: 1) mecanismos que incluyen medidas preventivas y medidas correctivas —como los medios de impugnación en materia electoral que pueden invalidar, anular, recovar o modificar un acto que se considera irregular—, 2) mecanismos de carácter punitivo que imponen una sanción a la persona responsable de un acto irregular y que puede derivar en una responsabilidad administrativa o penal y 3) mecanismos alternativos de resolución de conflictos, que siempre son voluntarios para las partes y no están sujetos a rigurosas formalidades legales como ocurre con otros procesos de índole judicial.

En cuanto al diseño institucional de los sistemas electorales, también hay que señalar que en el mundo existe una gran variedad de diseños normativos. Entre esa variedad la justicia electoral puede estar a cargo de un órgano legislativo, de un órgano judicial, de órganos administrativos electorales con facultades jurisdiccionales o de órganos *ad hoc* creados para un proceso electoral específico (IDEA, 2020). Cualquiera de los diseños institucionales por el cual se opte, para asegurar la justicia electoral, tendría que contar por lo menos con una gama de reglas y procedimientos que prevea las medidas preventivas, correctivas, punitivas y alternativas de resolución de conflictos antes señaladas. En la medida en que esos mecanismos o medios hacen prevalecer el Estado de derecho dan legitimidad y mayor certeza al sistema de justicia electoral.

Ahora bien, vamos a detenernos un poco en los sistemas de justicia electoral cuando están a cargo de un órgano judicial. Los tribunales que —por lo general— son competentes para conocer de conflictos de índole político-electoral pueden ser tribunales ordinarios del poder judicial, tribunales o consejos constitucionales, tribunales administrativos y tribunales electorales especializados (IDEA, 2020). La mayoría de los países del mundo sigue como modelo, para impartir justicia en el ámbito electoral, una instancia de tipo jurisdiccional. Lo más común es que si hay conflictos electorales éstos se deriven a tribunales ordinarios o constitucionales; en este sentido, sólo 11 países cuentan con tribunales especializados, de los cuales cinco, además, cuentan con una última instancia revisora (también especializada en materia electoral) y entre ellos está México (Aguir, 2020).

La especialización en materia electoral, si bien ha resultado eficaz no es suficiente. Es necesario también garantizar la independencia e imparcialidad de las instituciones judiciales del poder político y que éstos se sujeten a mecanismos de rendición de cuentas, y no menos importante es implementar mecanismos que aseguren la profesionalización de sus miembros. En México, por ejemplo, se pueden observar enormes efectos políticos a partir del perfeccionamiento de la justicia electoral y cómo ésta se ha convertido en un tipo de fuerza persuasiva y/o en un mecanismo para expandir el Estado de derecho a otros ámbitos, tales como

la vida interna y desarrollo de los partidos políticos o diversos órganos electorales, administrativos y judiciales. Veamos cómo ha sido esa evolución en el caso mexicano.

IV. Evolución del sistema de justicia electoral en México

Entre los cambios más significativos que el Estado mexicano ha vivido se destaca particularmente el del sistema político. Durante el siglo XX el territorio nacional fue gobernado casi en su totalidad por un solo partido político tanto a nivel nacional como subnacional. Llegando a la década de los setenta en la población mexicana se hicieron presentes diversas formas de descontento, surgieron diversas formas de protesta de diversos grupos o movimientos sociales que básicamente evidenciaban el agotamiento y la inconformidad hacia una sola forma de gobierno que decidía ampliamente —y sin ningún contrapeso de por medio— el diseño de las instituciones, los programas sociales, las políticas, la economía y el reparto de recursos.

En diversos estudios se ha concluido que el cambio del sistema político mexicano responde en gran medida a ese descontento y al surgimiento de esos grupos o movimientos sociales, pero también a la débil respuesta del gobierno a la crisis económica de las décadas ochenta y noventa, así como a la sucesión presidencial de 1976 —cuando se compite con una única candidatura— y las elecciones de 1988 —que evidenciaron que el sistema electoral era insuficiente— (Aziz Nassif, 2009; Meyer, 2013; Valdes y Larrosa, 2019). Puesto así, la necesidad de un cambio de régimen de gobierno era innegable, y para ello se necesitaba un cambio en las reglas para permitir el acceso al poder de otros grupos y personas, así como un sistema de revisión electoral efectivo.

Entonces empieza una evolución política en México que parte de diversas reformas electorales; la primera, que considero importante destacar, surge inmediatamente después de las elecciones de 1976. El 6 de diciembre de 1977 se publica en el Diario Oficial de la Federación un decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para tres cuestiones que fueron trascendentales:

1. fortalecer el desarrollo de los partidos políticos para mejorar la equidad en la contienda y su derecho a participar en las contiendas nacional y subnacionales, para lo que se abre un financiamiento público espacios en medios de comunicación;
2. establecer un sistema mixto de representación en la cámara de diputaciones, esto es, que 100 escaños se eligieran bajo el principio de representación proporcional y 300 bajo el principio de mayoría relativa², dando

2 Los principios de mayoría relativa y representación social son ampliamente discutidos

así una integración de 400 diputaciones en la cámara baja del poder legislativo, y

3. facultar a la Cámara de Diputados para calificar la elección de sus propios integrantes a través de la un Colegio Electoral integrado por 60 diputaciones que hubieran obtenido el mayor número de votos por mayoría relativa y 40 diputaciones de las circunscripciones que obtuviesen la votación más alta (DOF: 06/12/1977).

Hay que precisar que la reforma de 1977 prevé el sistema de autocalificación electoral, un sistema que contaba con una larga tradición en México (Oliveros, 2020), de tal manera que la reforma básicamente ratifica ese tipo de revisión electoral. Sin embargo, los efectos de esa reforma permitieron que se abriera el sistema de partidos políticos en México, que hasta ese momento se mantenía cerrado y excluyente. Eso contribuyó a que nuevas fuerzas políticas se integraran a la vida política mexicana y, aunque representaban una minoría, lo anterior marcó el inicio de la pluralidad política. Pasados ocho años de la reforma de 1977 ya habían surgido seis partidos políticos más, los cuales fueron ganado escaños en la Cámara de diputaciones, así como cargos de elección popular en 135 municipios (Córdova, 2008: 658).

Por otro lado, con motivo de la reforma de 1977 también se estableció un recurso de reclamación para impugnar (en caso de alguna inconformidad) la resolución del Colegio Electoral. El conocimiento de dicho recurso se atribuyó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), pero la resolución de dicha Corte carecía de fuerza coercitiva, pues la Cámara de diputadas y diputados no tenía la obligación de obedecerla, sus efectos únicamente podían incidir en que el Colegio Electoral emitiera una nueva decisión y podía o no considerar los argumentos de la SCJN; esa segunda decisión era inatacable y definitiva (Orozco, 2019). Esa limitación de la SCJN se sustentaba bajo el argumento de que la Cámara baja, así como su Colegio Electoral, actuaban soberanamente y debido a ello se empezó a diseñar una nueva forma de revisión de las elecciones (Oliveros, 2020). Si bien se abrió el sistema al pluripartidismo, bajo ese tipo de autocalificación de las elecciones

en la ciencia política, entre los más recientes se pueden consultar a autores como Dieter Nohlen (2015), Arend Lijphart (2000) o Jan-Erik Lane y Svante Ersson (2000). Asimismo, también desde el TEPJF y el INE se han emitido diversos artículos para discutir los alcances y limitaciones de ambos principios. De modo concreto, el de mayoría relativa consiste en que las candidaturas con mayor número de votos se llevan los escaños; en tanto que, bajo el principio de representación proporcional, los partidos políticos se distribuyen los escaños en proporción al número de votos que obtuvieron en una elección, lo que garantiza que todos los partidos tengan presencia en las cámaras legislativas.

nes persistía el dominio de un partido político —en el sentido que seguía contando con la mayoría de los cargos de elección popular a lo largo del país y en los cargos más altos, esto es, gubernaturas y evidentemente la presidencia de la república—.

En 1986 surge otra reforma importante para el sistema electoral, la cual modifica nuevamente el número de escaños que integrarán la Cámara de diputaciones, además de modificar también la Cámara del Senado, el sistema de calificación electoral para esos cargos (diputaciones y senadurías) y la preparación, desarrollo, vigilancia y revisión de los procesos electorales (DOF: 15/12/1986). Tales modificaciones consistieron en lo siguiente:

1. se incrementa el número de escaños a 200 en la Cámara de diputadas y diputados bajo el principio de representación proporcional, lo que integra un total de 500 escaños, esto sumando los 300 escaños que ya persistían bajo el principio de mayoría relativa;
2. se establecen determinadas reglas para la sobrerrepresentación de algún partido político, así como para la subrepresentación del partido mayoritario, en lo que se refería a la elección bajo el principio de representación proporcional (ello contribuiría a asegurar la participación de otras fuerzas políticas y el diálogo entre ellas para llegar a un acuerdo en la toma de decisiones y de políticas públicas);
3. se establece que el Senado se integrará por dos miembros de cada entidad federativa, quienes se elegirían directamente, es decir, por el principio de mayoría relativa, y su renovación se haría por mitad cada tres años;
4. se determina que cada una de las Cámaras que integran el Poder Legislativo calificarán las elecciones de sus miembros y resolverían cualquier duda que surgiera sobre su elección; y
5. se establece que el gobierno federal se encargaría de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, y se establecen medios de impugnación a cargo de un tribunal cuyas resoluciones sí serán obligatorias y sólo serán modificadas por los Colegios Electorales de cada cámara, cuyas decisiones se mantienen inatacables y definitivas.

Derivado de dicha reforma se emite el Código Federal Electoral que inaugura el primer tribunal especializado en materia electoral en el país, al que se le denominó Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL). En las disposiciones de ese Código se señaló que el TRICOEL era un órgano de carácter administrativo, con plena autonomía para resolver las resoluciones que se impugnaran a las autoridades administrativas encargadas de organizar los comicios. Dicho Tribunal estaría integrado por siete magistraturas numerarias y dos supernumerarias, que serían nombradas por el Congreso de la Unión en el mes de mayo del año anterior a la elección, todas las personas aspirantes a esos cargos serían propuestos por los

partidos políticos y su cargo concluiría al término del proceso electoral (DOF: 12/02/1987).

El TRICOEL fue competente para resolver los medios de impugnación en contra de las elecciones de diputaciones, senadurías y la elección presidencial. Sin embargo, uno de los principales problemas con tal diseño institucional electoral fue que, al no desaparecer la facultad de los Colegios Electorales, éstos podían modificar las resoluciones del TRICOEL. En ese sentido, la calificación final de las elecciones seguía en manos de los legisladores y eso los facultaba a declarar la validez o la nulidad de una elección libremente y de manera definitiva e inatacable, como lo señala la reforma de 1986 (Orozco, 2019).

Ese diseño institucional enfrenta su primer reto en las elecciones presidenciales de 1988, tal vez se podría decir coloquialmente que fue su debut y despedida, pues emerge el llamado cardenismo, por así llamarse su líder Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del presidente Lázaro Cárdenas que representaba a una de las familias históricas revolucionarias y que hasta entonces habían formado parte del partido en el poder. Cárdenas formaba parte de las filas del partido en el poder, sin embargo, en la década de los ochenta se da una ruptura entre el partido en el poder y el cardenismo, y Cárdenas inicia una nueva fuerza política bajo los ideales de la izquierda en busca de la presidencia de México (Aziz Nassif, 2009). Lo cierto es que el cardenismo fue un movimiento político que abre la puerta a la competencia plural de manera significativa y logra ganarle terreno al partido en el poder.

El cardenismo representó también un parteaguas en la evolución de la justicia electoral, porque durante la jornada electoral de 1988, en la que se elegiría al nuevo presidente de México (concretamente durante el conteo de votos), se aludió a una falla en el sistema de cómputo (en el cual se llevaba el conteo de la elección presidencial) y posteriormente se decretó como ganador al candidato del partido en el poder, Carlos Salinas de Gortari (Córdova, 2008). Ese hecho generó grandes dudas, opacó la elección y la hizo una de las más controvertidas en la vida política mexicana.

Gran parte de la sociedad mexicana, así como la oposición, reclamó un fraude electoral, pero lo cierto es que todavía se trata de un momento muy oscuro en la vida política mexicana porque no fue posible documentar dicho fraude, en gran medida porque cerca de la mitad de las actas de esa jornada no fueron accesibles al momento de la votación (Aziz Nassif, 2009). Sin embargo, sí se evidenció una gran falta de transparencia, de acceso a la información, de equidad en la contienda —dado que el candidato Cuauhtémoc Cárdenas prácticamente era excluido de los medios de comunicación, en tanto que su opositor tenía amplios tiempos de radio y televisión para hacer campaña (Córdova, 2008) — y dadas esas características se evidenció también que no existía una autoridad eficaz en la materia a la cual se pudiera recurrir para reclamar tales situaciones. Por lo anterior, y debido que el

sistema electoral vigente perdió toda credibilidad, era indiscutible que se necesitaba otro diseño institucional para la revisión de las elecciones.

Discutir las elecciones de 1976 y 1988 no es una cuestión menor, cuando se habla de justicia electoral mexicana, de la importancia de su legitimidad y de su evolución; son dos momentos que evidencian la necesidad de un diseño administrativo y jurisdiccional más sólido, transparente y efectivo, porque de lo contrario se exacerbaría el descontento social que ya imperaba en esa época. Así, ambas elecciones marcan profundamente el sentido de las siguientes reformas e impulsan el crecimiento de la oposición en el país, que al ir ganando terreno en las Cámaras legislativas promueve otro tipo de reglas que llevan a tener elecciones más equitativas y justas.

Como un primer paso después de las elecciones de 1988 se buscó crear un organismo autónomo e independiente del Poder Ejecutivo para organizar las elecciones y descentralizar la función jurisdiccional en general para acercar la justicia a la ciudadanía. Bajo esas tesis se impulsa la reforma constitucional del 6 de abril de 1990, mediante la cual el Poder Judicial también sufre cambios sustanciales expandiendo los juzgados de distrito en todo el país y se impulsa un nuevo diseño para el TRICOEL y una nueva denominación, Tribunal Electoral Federal (Oliveros, 2020). Esa misma reforma impulsa nuevas reglas a través del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado el 15 de agosto de 1990 y crea una nueva institución para la organización de las elecciones, el Instituto Federal Electoral (IFE), (DOF: 06/04/1990; DOF: 15/08/1990).

El Tribunal Electoral Federal se establece como un órgano autónomo con competencia para conocer de los recursos interpuestos en contra del resultado de los comicios electorales. Dicho Tribunal se estructuró con una Sala Central de carácter permanente que se integraría con cinco magistraturas, dos ellas suplentes, y cuatro Salas Regionales que funcionarían únicamente durante los procesos electorales; estas salas se integrarían por tres magistraturas titulares y una suplente. Todas las magistraturas serían nombradas por la Cámara de diputaciones (Orozco, 2019).

A pesar de cambios institucionales importantes, ese diseño institucional electoral siguió generando dudas y se debía en gran medida a que las resoluciones del Tribunal Federal Electoral podían ser revisadas y modificadas por los Colegios Electorales (DOF: 06/04/1990). De tal forma que persistía el sistema de autocalificación de las elecciones, aunque de forma más acotada³, ya no plena y libre

3 De acuerdo con los artículos 60 y 74, fracción I, de la Constitución Política Mexicana reformada y publicada el 6 de abril de 1990 en el Diario Oficial de la Federación, se mantiene la autocalificación de las elecciones, pero únicamente para hechos supervinientes que obliguen su revisión por el Colegio Electoral correspondiente. Asimismo, las resoluciones

como antes se preveía.

Por ese motivo, surge una nueva reforma que se publica el 3 de septiembre de 1993, con la que desaparecen los Colegios Electorales y se establece por primera vez un sistema electoral mixto de tipo administrativo y jurisdiccional. En ese sentido se fortalecen tanto el IFE como el Tribunal Electoral, para establecer que la calificación de las elecciones estaría a cargo del instituto electoral, con excepción de la elección de presidente cuya calificación permaneció en el Poder Legislativo (DOF: 03/09/1993).

Los cambios al Tribunal Electoral consistieron básicamente en establecer una primera y segunda instancia para el Tribunal, de tal forma que su estructura quedó conformada por la Sala Central y Regional, y una Sala de Segunda Instancia que se integraba por el presidente del Tribunal y cuatro miembros del Poder Judicial Federal (quienes serían designados por la Cámara de Diputados). Esta última instancia conocería de un recurso de reconsideración que podía interponerse en contra de los resultados de las elecciones legislativas o bien para impugnar la asignación de diputadas y diputados por el principio de representación proporcional. Los fallos serían definitivos e inatacables, en tanto no se relacionaran con la elección presidencial y se define constitucionalmente al Tribunal como “la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral” (DOF: 03/09/1993; Orozco, 2019).

Los resultados de las elecciones presidenciales de 1994 dan como ganador nuevamente al candidato del partido en el gobierno; sin embargo, en esta ocasión los resultados fueron ampliamente aceptados, porque eran acordes a lo que se esperaba. La jornada electoral transcurre con tranquilidad y se recibe una alta votación, más de lo que se había recibido en décadas anteriores (Valdés y Larrosa, 2019), de tal manera que no se percibía la sensación de fraude que caracterizaron a las elecciones de 1988. No obstante, estas elecciones no están ausentes de la crítica por diversos sucesos inquietantes que transcurrieron en ese año.

Algunos estudiosos de la política y la historia como Kaufman y Trejo (1996), Leonardo Valdés y Manuel Larrosa (2019), Ciro Murayama (2019) o el mismo ministro Franco (2021) destacan, por un lado, que esas elecciones se enmarcan por ciertos sucesos violentos como el asesinato del candidato del partido en el poder y del secretario general del mismo partido, así como por el levantamiento del movimiento indígena zapatista. Asimismo, inmediatamente después de esas elecciones y a los pocos días que se da el cambio de presidente en diciembre de 1994, llega una de las peores crisis económicas que se han vivido en la historia de

del Tribunal Electoral adquieren un carácter de obligatorio y sólo podrán ser modificadas por las dos terceras partes de los miembros del Colegio Electoral que corresponda y cuando se deduzca la existencia de alguna violación a las reglas de admisión o valoración de las pruebas, o bien, que sea contrario a derecho.

México. Ello exacerba el hartazgo y el descontento social hacia una misma forma de gobierno de décadas, lo que fortalece la oposición y le permite ganar terreno a nivel nacional y al interior de los estados.

Ciertamente se necesitaba de otra forma de gobierno y un nuevo diseño para dirimir los conflictos que surgían en el país y en el ámbito político. Luego de diversas discusiones y negociaciones entre los distintos actores políticos se determinó que se necesitaba una reingeniería al Poder Judicial en México, en particular a la SCJN para que se convirtiera esencialmente en corte constitucional (Fix-Fierro, 2012). Así, se amplían las facultades de la SCJN y su reglamentación y se legitimaba a minorías legislativas y otros actores institucionales para impugnar directamente ante la Corte. También, se modifica la composición de la Corte, que hasta entonces se integraba por 26 ministros, para quedar integrada por 11 ministros o ministros, y también se modifica el periodo de retiro que era indefinido por un periodo de 15 años y una sustitución de tipo escalonada (DOF: 31/12/1994).

Ese periodo de crisis, movimientos, de negociaciones y de reingeniería del Poder Judicial Federal demanda también un nuevo diseño del sistema electoral mexicano, así que el 22 de agosto de 1996 se publica una nueva reforma electoral, cuyo diseño general permanece hasta nuestros días (DOF: 22/08/1996). Hay varios ejes fundamentales para destacar de esta reforma, a mi consideración; entre lo más relevante es que desaparece en su totalidad la autocalificación de las elecciones a cargo del Poder Legislativo, lo que conlleva a un nuevo diseño del sistema electoral. De acuerdo con los tipos de sistema electoral que IDEA (2020) señala, se apuesta por un diseño de resolución de controversias en materia electoral a cargo de órganos judiciales especializados. Asimismo, se renuevan las condiciones para la competencia electoral, al modificar el sistema de fiscalización y financiamiento de los partidos políticos y se establecen nuevas reglas para la integración de las Cámaras del Poder Legislativo (DOF: 22/08/1996; Córdova, 2008).

Centrándonos en el tema que nos ocupa, entre las modificaciones que más se destacan con respecto al órgano jurisdiccional se encuentran las que se señalan a continuación:

- el Tribunal Electoral se incorpora al Poder Judicial de la Federación y cambia la denominación de Tribunal Federal Electoral por la de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF);
- se define su conformación por cinco Salas Regionales con carácter temporal y una Sala Superior de instancia final y de carácter permanente, y se establece que sus magistraturas serán nombradas por el Senado de la República por un periodo de diez años las de Sala Superior y un periodo de ocho años las de Salas Regionales; y
- da lugar a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y al control constitucional en el ámbito electoral, lo que

enriquece el sistema de medios de impugnación y abre la puerta para impugnar las violaciones a los derechos político-electorales de la ciudadanía y conocer de conflictos electorales surgidos también en las elecciones llevadas a cabo en las entidades federativas (DOF: 22/08/1996).

El diseño institucional, además de modificar el sistema electoral federal, tiene impacto en los sistemas electorales de las entidades federativas, las que se ven obligadas a adecuar su organización administrativa y jurisdiccional al nuevo diseño constitucional, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de todos los actos y procedimientos electorales, así como los derechos político-electorales de la ciudadanía. En ese sentido se establece la obligación de crear un sistema de medios de impugnación locales con el objeto de que no sea únicamente una instancia federal la que tutele tales derechos y procedimientos, sino que también se involucraran en ello los órganos jurisdiccionales estatales (DOF: 22/08/1996). De acuerdo con Becerra y Sánchez (2013), eso de alguna manera se pensó así para evitar prácticas dispares y fortalecer la democracia al interior del país, eliminando prácticas que no eran precisamente democráticas y que podían poner en riesgo la unidad nacional que se estaba buscando construir.

El problema de esa política electoral fue que se condicionó el nuevo sistema de medios de impugnación a la existencia de recursos que tuviera cada entidad federativa, de tal modo que se permitió que éstas establecieran un diseño a cargo de un órgano jurisdiccional un tanto autónomo, lo que daba lugar a una organización diferente en cada estado (Astudillo, 2018). En Chiapas se estableció un tribunal administrativo electoral; el Gobierno de Sonora optó un tribunal electoral y de transparencia informativa; el Estado de Querétaro creó una sala electoral; en Campeche y Tlaxcala se establecieron salas administrativas electorales, y el resto de las 27 entidades federativas optaron por tribunales electorales (González Oropeza, 2011: 90).

A pesar de las diferencias, se aseguró que cada estado tuviera un sistema de medios de impugnación en materia electoral; sin embargo, también se dejó al arbitrio de las legislaturas locales establecer los distintos tipos de medios de impugnación que se tendrían en cada entidad federativa. Estos cambios en el diseño institucional tuvieron efectos inmediatos en las elecciones intermedias de 1997. El partido en el poder perdió por primera vez en su historia la mayoría con la que siempre contaba en el Congreso y comenzó también a perder terreno en niveles subnacionales. Llegadas las elecciones de 2000 ganó la presidencia el candidato de la oposición, lo que marca la alternancia en el poder político y con ello se reconoce la transición a un sistema democrático (Córdova, 2008). Lo anterior también abre la puerta a una nueva etapa para la vida política mexicana, en la que las demandas comienzan a ser escuchadas y las decisiones judiciales también comienzan a mostrar efectos sustantivos y cambios en las formas de hacer políti-

ca, porque por primera vez se ve cómo a través de la revisión judicial se pone un freno al poder político cuando éste busca avanzar sobre los derechos.

A partir de la reforma de 1996 —que consolida el tipo de sistema electoral que México ha seguido desde entonces— las siguientes reformas electorales se van impulsando ya no únicamente por acuerdo de las distintas fuerzas políticas del país, también incide en ello la visión y las decisiones judiciales del Tribunal Electoral. Así, el 13 de noviembre de 2007 se publica una reforma electoral en la cual se fortalece el control constitucional electoral y se establecen reglas para la comunicación política, lo que amplía las competencias del TEPJF significativamente. Por lo anterior, se determina la necesidad de integrar la permanencia de las Salas Regionales del mismo Tribunal y de que ahora todas sus magistraturas sean nombradas por un periodo de nueve años y de forma escalonada (DOF: 13/11/2007).

Posteriormente, se emite una nueva reforma el 10 de febrero de 2014, mediante la cual cambia la estructura del IFE, otorgándole facultades en el ámbito local, por lo que cambia su denominación a Instituto Nacional Electoral (INE). Se modifica también el régimen de partidos políticos para que ahora se les pida un mínimo del 3 por ciento de la votación en una elección para que puedan mantener su registro; para que postulen paritariamente las candidaturas a diputaciones y senadurías, y se establecen nuevas reglas que deberán observar en materia de fiscalización. En materia de comunicación social se establecen algunas restricciones con respecto a la propaganda negativa y se modifican algunas reglas respecto a los tiempos de radio y televisión. En esa misma reforma también se establece la figura de reelección para algunos cargos de elección popular, tales como las diputaciones, las senadurías y los ayuntamientos municipales (DOF: 10/02/2014).

Como se puede ver, la reforma de 2014 contiene diversas reglas que contribuyen a fortalecer el sistema electoral mexicano, de tal forma que, para poder ejecutarse, el legislador también considera importante fortalecer al TEPJF y los sistemas electorales al interior de las entidades federativas. Así, se integran al TEPJF una Sala Regional Especializada y dos salas regionales adicionales, que no se llegaron a instalar por razones de presupuesto (del Valle, 2020).

En lo que se refiere a los Tribunales Electorales en las entidades federativas, se elimina la facultad de los estados con respecto a nombrar a las personas que ocuparían sus magistraturas electorales locales (las cuales se nombraban por los respectivos congresos legislativos locales), para que todas sean nombradas por el Senado de la República y por un periodo de siete años⁴ (DOF: 10/02/2014).

4 A finales del año 2014, el Senado de la República (2014) elige 67 magistraturas electorales para ocupar cargos por 3, 5 y 7 años en 17 entidades federativas, esto para dar cumplimiento al nombramiento escalonado de tales cargos. Lo mismo sucedió en años

De esa reforma derivan otras leyes generales a nivel nacional, tales como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General en Materia de Delitos Electorales (DOF: 23/05/2014), lo que obliga a los estados que conforman el país a ajustar su normatividad electoral a este marco jurídico nacional; sin embargo, todavía se mantiene la disparidad en los tipos de medios de impugnación que existen en cada entidad federativa. Con un sistema electoral a cargo de un órgano jurisdiccional más sólido se van impulsando reglas para la inclusión y la paridad, con la finalidad de promover la participación de grupos que históricamente habían sido excluidos de participar en cargos de elección popular. Esto es interesante, si recordamos que al inicio de este texto señalaba cómo un aparato judicial consolidado puede ir abriendo la puerta para que la democracia transite a otros espacios y eso es lo que comenzó a ocurrir en el caso mexicano. La revisión judicial en el ámbito electoral fue marcando la ruta para llegar otras esferas, no únicamente la electoral, y como ejemplo podemos pensar en la reforma en materia de violencia política de género (DOF: 13/04/2020) y la reforma en materia de paridad en todo (DOF: 06/06/2019), esta última que obliga a observar ese principio de paridad en los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y va impactando en distintos aspectos político sociales, como se verá en el siguiente apartado.

V. Efectos de la revisión judicial en las problemáticas sociales

Después de las diversas reformas electorales, se puede observar cómo se fortalece la revisión judicial en materia electoral al fortalecerse el sistema de medios de impugnación. El TEPJF se coloca como la máxima autoridad en lo que se refiere al ámbito jurisdiccional en México, salvo las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan en contra de leyes electorales, cuya competencia es exclusiva de la SCJN, en tanto que los Tribunales Electorales locales se suman a la revisión judicial al encargarse de resolver todas las controversias que se susciten de los actos, procedimientos y resoluciones de otras autoridades electorales locales⁵.

Ahora bien, el sistema electoral mexicano establece una diversidad de medios de impugnación de acuerdo con el tipo de acto o controversia que se demanda. Así, se integran, a nivel federal, los siguientes medios de impugnación de acuerdo con las reformas de 1996 y 2014, mismos que están previstos en la Ley General del Sistema de Medios Impugnación vigente:

posteriores para los Tribunales que no tuvieron cambios en 2014.

5 La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevén las atribuciones de las magistraturas electorales federales y locales, así como los requisitos para aspirar a esos cargos.

- el recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- el recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;
- el juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos;
- el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el INE y sus servidores, y
- el recurso de revisión en contra de las resoluciones y sentencias emitidas en los procedimientos especiales sancionadores para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal y del TEPJF. (DOF: 22/08/1996; DOF: 23/05/2014).

A partir de lo anterior se comienzan a ver grandes avances en puntos fundamentales para la vida política y electoral. En este artículo sólo mencionaré algunos temas que a mi consideración son de los más relevantes.

Un tema que marcó un partearguas fue el relativo al control judicial de la vida interna de los partidos políticos⁶, así como considerar a los partidos políticos como sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información pública⁷; lo relativo al financiamiento y fiscalización es un tema en el que aún quedan varios pendientes.

A 26 años de la reforma al sistema electoral que hoy se encuentra vigente, no se puede dejar de pensar en los avances en el tema de inclusión. Por ejemplo, con relación a los derechos indígenas se ha integrado una línea jurisprudencial sólida generadora de criterios relevantes que han mejorado la protección y tutela de los derechos político-electorales de pueblos y comunidades indígenas, de tal manera

6 Anteriormente los partidos políticos eran instancias auto-compositivas, en ese sentido cualquier conflicto que surgía al interior del mismo no podía ser resuelto por un órgano distinto, imparcial y objetivo para dirimir el conflicto y velar por las reglas de debido proceso. Con la intervención del Tribunal se comenzaron a conocer asuntos intrapartidistas en conflictos que surgían por temas como el acceso a la información, la rendición de cuentas, la transparencia y la tutela de derechos político-electorales.

7 Tuvieron que pasar muchos años para que lo establecido en una sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, primero se viera reflejado en una reforma legal y después se incluyera en la Constitución.

que hoy se tiene un sinnúmero de precedentes que reconocen y aplican de manera efectiva las normas comunitarias, reconociendo y dando lugar así la diversidad de nuestra cultura.

Asimismo, aparte de reconocer los sistemas normativos propios de pueblos y comunidades indígenas, también se reconoce la necesidad de que sean representados en los sistemas políticos tradicionales, tal y como se les reconoce a las mujeres ese mismo derecho. Éstas no son cuestiones menores; si miramos hacia atrás y vemos cómo se conformaba un ayuntamiento o un congreso con el sistema electoral a cargo de la Secretaría de Gobernación y del Poder Legislativo, y cómo se conforma hoy a 26 años de tener otro diseño que se funda en la revisión judicial, las diferencias son significativas. En principio, hoy se puede ver una integración casi paritaria entre mujeres y hombres en el ámbito legislativo, pues en el municipal aún nos falta un largo camino para que esto suceda; si bien ya existe la postulación paritaria horizontal y vertical, esto todavía no se ve reflejado en la ocupación del cargo.

También se observa la presencia de personas indígenas, particularmente en los estados que tienen una población indígena importante. Y recientemente se puede observar la representación de otros grupos como las personas afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual o de la comunidad migrante.

Hay otros temas que también fueron avanzando con la revisión judicial en materia electoral, por ejemplo: el desarrollo de las candidaturas independientes, la libertad de expresión, el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres en igualdad con respecto a los hombres y libres de violencia, la justicia electoral digital (que se fortalece con motivos de la pandemia de COVID-19), la protección de los derechos de la niñez, los derechos de las personas privadas de la libertad, la separación Iglesia-Estado, el secreto bancario, asuntos relativos a la credencial de elector que han permitido la protección y el ejercicio de otros derechos, entre otros.

Profundizar en cada uno de estos temas implicaría construir un libro, lo que ya se ha hecho. Hay obras de diversos autores, así como del TEPJF y de Tribunales Electorales locales, en los que se discuten un gran número de sentencias y casos emblemáticos. Mi objetivo, al mencionar algunos de los temas, no es discutir cada caso, sino básicamente mostrar la importancia de la revisión judicial en el ámbito político-electoral y en el fortalecimiento y mantenimiento de una democracia.

VI. Reflexiones finales

Hacer este recorrido sobre cómo se va fortaleciendo la revisión judicial en materia electoral es fundamental para observar cómo a la par se va fortaleciendo también la competencia pluripartidista, la equidad en la contienda electoral, los derechos político-electorales de la ciudadanía y la inclusión de grupos que prácticamente

eran excluidos de la participación en cargos de elección popular —como es el caso de las mujeres o las personas indígenas, afromexicanas, migrantes, con alguna discapacidad, de la comunidad de la diversidad sexual—.

Coincidiendo con lo que señala IDEA (2020), considero que es complejo precisar el tipo de diseño institucional que puede ser más eficaz (ciertamente cada país tiene características distintas que hacen que unos diseños institucionales funcionen mejor que otros); sin embargo, en el caso mexicano, por los resultados que ha dado un diseño institucional a cargo de un órgano jurisdiccional, sí se podría establecer que el control judicial ha sido más eficaz.

Ahora bien, es importante precisar que la revisión judicial no busca reemplazar a la política y retomando nuevamente a Roberto Saba (2020), me parece importante destacar que lo que se busca es que los procedimientos democráticos y los principios constitucionales no se desconozcan. Los poderes ejecutivos de las entidades federativas, así como el federal, y todas las personas legisladoras, efectivamente representan a una sociedad, de esa sociedad surgen todas y todos, y también quienes ocupamos o hemos llegado a ocupar un cargo jurisdiccional; pero la experiencia en juzgar y analizar hechos, actos y procedimientos acordes a un Estado democrático de derecho radica en las personas juzgadoras, quién mejor para velar en una constante por la constitucionalidad y legalidad de las elecciones y de los derechos político-electorales de toda la ciudadanía.

No se niega que hay mucho por hacer y que las reglas y formas tendrán que seguirse modificando. Un órgano jurisdiccional siempre será perfectible, porque en la medida que la sociedad evoluciona, las instituciones (no únicamente la judicial) también tienen que hacerlo para estar a la altura de las demandas de esa sociedad.

VII. Referencias

- AGUIAR, A., «Estado de Derecho y Régimen Político». En G. Pérez, *Temas selectos de la teoría contemporánea política*, México: UAM, 2013.
- AGUIAR, A., *Democracia y justicia electoral en México. El caso del registro de partidos políticos locales*, obtenido de Criterios electorales, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Democracia%20y%20justicia_Aguar_200407.pdf, 2020.
- ASTUDILLO, C., «Justicia electoral», en C. Astudillo, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, Ciudad de México: SEGOB, Secretaría de Cultura, INEHRM; IIJ-UNAM, 2018.
- ATIENZA, Manuel, & RUIZ MANERO, J., «Dejemos atrás el positivismo jurídico». *Isonomía*, núm. 27, 2007.
- AZIZ NASSIF, A., «El desencanto de una democracia incipiente», en O. Rodríguez

- Araujo, *¿Un nuevo régimen político?*, Ciudad de México: Siglo XXI, 2009.
- BECERRA, J., y SÁNCHEZ, B., «El juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos en las entidades federativas», en L. Corona, J. Martínez Gil, & A. Miranda, *Justicia constitucional local*, Ciudad de México: UNAM, Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, 2013.
- CÓRDOVA, A., «La reforma electoral y el cambio político en México», en Z. Daniel, & J. d. Orozco, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, Ciudad de México: UNAM, IDEA, 2008
- DEL VALLE, G., «El aporte de las Salas Regionales del Tribunal Electoral», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 15-16, enero-diciembre de 2019, 2020.
- DOF, *Decreto que reforma y adiciona los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la CPEUM*, obtenido de Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4664439&fecha=06/12/1977&cod_diario=200915, 6 de diciembre de 1977.
- DOF, *Decreto por el que se reforman los Artículos 52; 53, Segundo Párrafo 54, Primer Párrafo y Fracciones II, III y IV; 56; 60; 77 Fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la CPEUM*, obtenido de Diario Oficial de la Federación: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4822294&fecha=15/12/1986#gsc.tab=0, 15 de diciembre de 1986.
- DOF, *Código Federal Electoral*, obtenido de Diario Oficial de la Federación: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4638888&fecha=12/02/1987#gsc.tab=0, 12 de febrero de 1987.
- DOF, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4671699&fecha=15/08/1990#gsc.tab=0, 15 de agosto de 1990.
- DOF, *Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la CPEUM*, obtenido de Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4651333&fecha=06/04/1990#gsc.tab=0, 6 de abril de 1990.
- DOF, *Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la CPEUM*, obtenido de Diario Oficial de la Federación : https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4780392&fecha=03/09/1993#gsc.tab=0, 3 de septiembre de 1993.
- DOF, *Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la CPEUM*, obtenido de Diario Oficial de la Federación: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4782280&fecha=31/12/1994#gsc.tab=0, 31 de diciembre de 1994.
- DOF, *Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, obtenido de Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996#gsc.tab=0, 22 de agosto de 1996.
- DOF, *Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, obtenido de Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007#gsc.tab=0, 13 de noviembre de 2007.
- DOF, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*, obtenido de Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0, 10 de febrero de 2014.
- DOF, *Edición matutina. Segunda Sección*, obtenido de Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2014&month=05&day=23#gsc.tab=0, 23 de mayo de 2014.
- DOF, *Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros*, obtenido de Diario Oficial de la Federación: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019#gsc.tab=0, 6 de junio de 2019.
- DOF, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y otras*, obtenido de Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020#gsc.tab=0, 13 de abril de 2020.
- FIX-FIERRO, H., «El Poder Judicial 1975-2010», en J. Carpizo, H. Fix-Fierro, J. D. Orozco, & J. Serna, *Evolución de la organización político-constitucional de México 1975-2010*, Ciudad de México: UNAM, 2012.
- FRANCO, J. F., «Exordio», en C. Astudillo, & O. J. Jesús, *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Ciudad de México: tirant lo blanch, 2021.
- FREEDOM IN THE WORLD, *The global expansion of authoritarian rule*, obtenido de Freedom House: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2022/global-expansion-authoritarian-rule>, 2022.
- GINSBURG, T., *Judicial review in new democracies. Constitutional Courts in asian cases*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- GONZÁLEZ OROPEZA, M. (2011). La justicia electoral estatal en México: límites y alcances. En M. González Oropeza, & D. Cienfuegos, *Estudios de derecho constitucional local* (págs. 83-102). Ciudad de México: Poder Judicial

- del Estado de Coahuila.
- IDEA, *Hacia un índice global de justicia electoral*, Estocolmo: IDEA Internacional; TEPJF, 2020.
- IDEA Internacional, *Justicia electoral: Una introducción al manual de IDEA Internacional*, Estocolmo: Idea Internacional, 2011.
- KARL, T., y SCHMITTER, P., «Modes of transition in Latin America, Southern and Eastern Europe». *International Social Science Journal*, Vol. 128, Issue 2, 1991.
- KAUFMAN, R., y TREJO, G., «Regionalismo, transformación del régimen y Pronasol: la política del Prograna Nacional de Solidaridad en cuatro estados mexicanos», *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 2, segundo semestre, 1996.
- LARROSA, M., y VALDÉS, L., *Elecciones y partidos políticos en México, 1994*, México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2019.
- LATINOBAROMETRO, *Informe Laninobarometro 2021*, obtenido de Corporación Latinobarometro: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>, 2021.
- MEYER, L., *Nuestra tragedia persistente. La democracia autoritaria en México*, Ciudad de México: Debate, 2013.
- MORLINO, L., *Democracias y democratizaciones*, México: Centro de Estudios de Política Comparada, 2005.
- MURAYAMA, C., 1994: *política frente a violencia*, obtenido de Milenio: <https://www.milenio.com/opinion/ciro-murayama/columna-ciro-murayama/1994-politica-frente-a-violencia>, 2019.
- NOHLEN, D., *Ciencia política y justicia electoral*, Ciudad de México: IIJ-UNAM, 2015.
- O'DONNELL, G., «La irrenunciabilidad del Estado de derecho», *Revista de Instituciones y Desarrollo*, núm. 8 y 9, 2001.
- OLIVEROS, J., *Justicia electoral en México. Avances y retrocesos a 20 años de la reforma electoral de 1996*, Ciudad de México: V-lex, 2020.
- OROZCO, J. D., *Justicia electoral comparada en América Latina*, Ciudad de México: UNAM, 2019.
- SABA, R., *Los jueces no son (sólo) árbitros*, obtenido de Clarín Opinión: https://www.clarin.com/opinion/jueces-solo-arbitros_0_uU9sVN0Q8.html, 20 de octubre de 2020,
- SENADO DE LA REPÚBLICA, *Senado elige a magistrados electorales de 17 entidades*, obtenido de Senado de la República, Coordinación de Comunicación Social: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/15793-senado-elige-a-magistrados-electorales-de-17-entidades.html>, 2 de octubre de 2014.

Coaliciones
electorales

Importancia de las líneas jurisprudenciales en la labor del TEPJF

La perspectiva intercultural
en el análisis de los derechos
de pueblos indígenas

Alejandro David Avante Juárez

SUMARIO: I. Introducción. II. Integración de la línea jurisprudencial. III. Perspectiva intercultural en el análisis de los derechos de pueblos indígenas. IV. Conclusiones.

I. Introducción

El objeto de este ensayo es exponer la trascendencia que tiene en la labor jurisdiccional el análisis de la línea jurisprudencial, como un factor que abona a la seguridad y certeza jurídicas. Desde el método en su integración, hasta los elementos que deben tomarse en cuenta para la aplicación en casos concretos. Asimismo, de manera ejemplificativa se evidenciará la importancia de la línea jurisprudencial integrada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del

Poder Judicial de la Federación (TEPJF) al resolver asuntos que involucren un análisis con perspectiva intercultural al estar en juego derechos de comunidades indígenas.

En la práctica, los jueces decidimos a partir de un entendimiento particular del caso concreto y en las normas aplicables; sin embargo, es necesario también prestar particular interés tanto a la revisión de la determinación judicial en instancias superiores como a la exigibilidad de la jurisprudencia; de lo contrario, dicha subjetividad inherente a la actividad judicial implicaría un detrimento a la seguridad jurídica y a la confianza de los usuarios del sistema de justicia.

Puede afirmarse que el análisis de la línea jurisprudencial tiene como finalidad identificar el conjunto de respuestas dadas por las personas juzgadoras a un tema en concreto, así como establecer su tendencia en la resolución de determinado asunto, determinar la consistencia de esas respuestas y las interrelaciones que hay entre ellas.

Lo anterior, con la intención, primero, de buscar coherencia en los criterios adoptados, para después, entender los cambios en los criterios, comprender la dinámica de las decisiones al interior de cuerpos colegiados (pues la línea permite apreciar la trascendencia de los votos particulares o de las disidencias) y evidenciar los ajustes en las posturas jurisprudenciales en función de las circunstancias de cada momento.

Debemos tomar en cuenta que el paso del tiempo puede hacer que el precedente pierda su fuerza vinculante y que las particularidades de un caso pueden excluirlo del ámbito de aplicabilidad de una regla jurisprudencial, de ahí la importancia de su verificación periódica.

En ese tenor, la integración de la línea jurisprudencial implica tener una perspectiva completa de la evolución jurisprudencial sobre un determinado tema, precisar con certeza cuál es el precedente aplicable, identificar posibles cambios en el criterio, y entender mejor el papel de los precedentes en el sistema jurídico. Lo anterior implica un mecanismo para controlar la discrecionalidad judicial, encaminado a garantizar a los justiciables que sus controversias serán resueltas con criterios consistentes.

Así, no debe concebirse a la jurisprudencia electoral como un listado de casos y problemas que genera la aplicación de determinadas normas, sino que —a través de sus precedentes— se definen las reglas jurídicas que deberán aplicarse al resolver los problemas concretos que se presenten en el actuar cotidiano.

El TEPJF, en el ejercicio de su función, está obligado a dotar de coherencia a todo el sistema electoral. Máxime que su jurisprudencia impacta en todo el orden jurídico relacionado con la materia político electoral, a través de sus criterios —que aplican en todas las elecciones tanto a nivel federal como en las entidades federativas—, los cuales han motivado reformas a la legislación correspondiente.

Partiendo de lo anterior, el presente ensayo se encargará de explicar en qué consiste una línea jurisprudencial y en revisar el actuar del TEPJF, concretamente, en la construcción de la línea jurisprudencial a partir de juzgar con un enfoque intercultural.

II. Integración de la línea jurisprudencial

Hace ya mucho tiempo, la interpretación en la labor judicial se limitaba a lo preceptuado en la ley, y no se consideraba que las especificaciones de sentido realizadas por la jurisprudencia en los casos particulares se incorporaran a la ley misma. Tal concepción sostenía que la ley era capaz de generar el conjunto de especificaciones normativas requeridas por el ideal del “Estado de derecho”.

Sin embargo, al detectarse que la ley no podía responder por sí sola a esta expectativa, y que se requería de fuentes contextuales que la complementaran normativamente en casos de indeterminaciones, vacíos o contradicciones, el principio de legalidad tuvo que admitir la llegada del poder complementador de la jurisprudencia.

Dicha situación se debió también a que los justiciables al invocar la jurisprudencia lo hacían para mostrar cuál era la adecuada conceptualización de tal o cual institución del derecho, pero no para mostrar los hechos del caso y cómo ese caso se había fallado en ocasiones anteriores. Este actuar abonaba a la falta de vinculatoriedad entre los precedentes jurisprudenciales.

Así surgió la exigencia para que el litigante expusiera a la persona juzgadora cómo es que un caso concreto había sido fallado con anterioridad, y con ello obligarlo a mantener coherencia en la nueva decisión. Una coherencia respecto a los mismos temas, que, a su vez, vinculara a otros jueces al contenido obligatorio de sus fallos.

A partir de lo anterior se reconoció a la jurisprudencia una relevancia mayor en la argumentación, pues —contrario a lo que ocurría antes— un argumento basado en el precedente podía ser decisivo en la determinación judicial.

Por ello, desde mi visión, debe darse especial importancia a la sistematización de precedentes, pues permite mantener cierta disciplina entre los operadores judiciales y, a su vez, obliga a la jurisdicción a analizar las líneas jurisprudenciales para monitorear y aplicar efectivamente los precedentes.

En la actualidad, los conceptos, precedentes y línea jurisprudencial son elementos indispensables en la resolución de las controversias, son parte esencial en los litigios sometidos a la jurisdicción; incluso, los justiciables como parte de su estrategia invocan criterios previamente adoptados por los órganos jurisdiccionales, al considerar que aplican a su situación particular, y apoyan su pretensión de obtener un fallo favorable.

Al respecto, Bernal Pulido señala que “en su acepción más estricta, los precedentes son reglas jurisprudencialmente establecidas, contenidas en las decisiones judiciales previamente adoptadas, que *prima facie* deben ser acatadas por los jueces de igual o inferior jerarquía al órgano decisor cuando quiera que se presenten casos semejantes en el futuro”¹.

A la jurisprudencia corresponde precisar el sentido de los textos legales o de los principios constitucionales utilizados para la solución de los casos concretos, resolver las antinomias, colmar las lagunas y encontrar las soluciones a los problemas que se plantean en el sistema jurídico. Al ser el resultado de la compilación de casos prácticos y problemas que suscita la aplicación de una determinada norma, resulta útil a efectos de realizar un acercamiento a un determinado sector del orden jurídico; además, los precedentes que la integran son criterios que definen las reglas de derecho para la solución de los casos concretos.

En ese sentido, la labor interpretativa de la persona juzgadora es indispensable para la integración del ordenamiento jurídico, pues no sólo emite resoluciones que deciden un caso concreto, sino que además reitera una regla de derecho aplicable a casos similares futuros. Dicho de otro modo, crea derecho en sus determinaciones.

Lo anterior tiene sentido si se toma en cuenta el efecto vinculante de los precedentes para los operadores del derecho y las diversas instancias judiciales, como medios para garantizar la coherencia del sistema jurídico y la efectividad de los principios de igualdad y seguridad jurídica. Así, resulta esencial dentro de la práctica del derecho que los operadores jurídicos conozcan y analicen los diversos precedentes que pudieran aplicar al caso concreto.

Para Santaella Quintero “la línea jurisprudencial se entiende como una herramienta metodológica de análisis y como elemento indispensable para conocer el Derecho que se litiga ante los Tribunales”.

En términos de lo señalado por Santaella Quintero² una línea jurisprudencial es, “el instrumento metodológico que permite agrupar racionalmente un conjunto de decisiones judiciales a partir de la identificación de un problema jurídico específico con el fin de establecer cuáles han sido las respuestas que le ha dado la jurisprudencia en un lapso determinado”.

Para comprender en qué consiste la línea jurisprudencial, resulta ejemplificativo acudir a las fases que componen su proceso de integración³. En palabras de

1 Bernal Pulido, Carlos. “El precedente en Colombia”, en Revista de Derecho del Estado, núm. 21, 2008, p. 82, citado por Santaella Quintero, Héctor, “La línea jurisprudencial como instrumento esencial para conocer el derecho”.

2 Santaella Quintero, Héctor, “La línea jurisprudencial como instrumento esencial para conocer el derecho”.

3 *Ibidem*.

(Santaella Quintero) “en primer término, la aplicación de un test de semejanza para identificar casos análogos, posteriormente, la identificación de la *ratio decidendi* de la decisión para establecer la regla de Derecho que resolvió el caso y, finalmente el análisis del precedente para determinar si es o no aplicable”.

En la tarea de integrar una línea jurisprudencial deben establecerse, caso por caso, las semejanzas fácticas, así como de las disposiciones jurídicas relevantes, entre el caso que se analiza y el asunto fallado, es decir, de cómo se planteen los hechos materiales y los problemas jurídicos que se identifiquen en ellos.

Otro aspecto consiste en analizar la determinación elegida para identificar la regla jurídica que constituye su *ratio decidendi*. Tal análisis hace posible definir si dicho fallo es o no relevante para el caso en revisión. En esa labor se enfrentan obstáculos como que los hechos sean semejantes, pero que el asunto se resolviera con base en razones procesales y no de fondo, o que —en una misma sentencia— se resuelvan varios problemas jurídicos, supuesto en el cual se deberá identificar la razón esencial empleada por la persona juzgadora, e interpretarla.

La integración de líneas jurisprudenciales —explica Santaella Quintero— exige identificar razones para apartarse del precedente. Supuestos como un cambio en las disposiciones aplicadas en la decisión o una transformación social o política podrían dar lugar a una eventual pérdida de vigencia del precedente, del mismo modo que un examen de los elementos de hecho y jurídicos del caso puede presentar algún factor diferencial que se estime relevante, frente a lo cual lo precedente será apartarse del precedente diferenciándolo del caso concreto.

Para entender la importancia en la integración de una línea jurisprudencial considero relevante referir al manejo de precedentes; así, el que los litigantes presenten argumentos a partir de interpretaciones jurisprudenciales implica una exigencia para el órgano jurisdiccional de ser coherente con sus sentencias previas, lo que redundará en mayor certeza.

En ese tenor, el derecho judicial de precedentes busca la extensión de la aplicación de los argumentos, razones o motivos expresados en una sentencia, para la resolución de otros casos concretos, siendo el objetivo último de la línea jurisprudencial poner al descubierto la o las reglas que han sido fijadas por las autoridades judiciales al solucionar una serie de casos.

Establecidos los elementos que distinguen conceptualmente una línea jurisprudencial, enseguida me referiré a algunos casos resueltos por la Sala Superior del TEPJF, que han contribuido a la conformación de la línea jurisprudencial cuando están involucrados derechos de comunidades indígenas.

III. Perspectiva intercultural en el análisis de los derechos de pueblos indígenas

Tratándose del derecho electoral indígena es obligación de las autoridades y órganos jurisdiccionales realizar su estudio con una perspectiva intercultural, privilegiando los principios, instituciones y características propias de los pueblos y comunidades indígenas. (Tesis XLVIII/2016⁴. JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.)

Los criterios adoptados por el TEPJF en ese rubro se han dirigido a privilegiar los derechos de los pueblos indígenas maximizando su autonomía y no interviniendo en las decisiones que les corresponden a los pueblos.

En esa línea de estudio merece atención el tema relativo a la autoadscripción. Al respecto, la Sala Superior ha definido sus alcances en distintas resoluciones. Entre los primeros asuntos que abordaron dicha temática se encuentra el SUP-JDC-358/2008⁵. Dicho medio de impugnación se promovió por diversas personas para controvertir un decreto emitido por la legislatura del estado de Oaxaca, y el acuerdo del Consejo General del instituto estatal electoral de la entidad, relacionado con la declaratoria y ratificación de la decisión de no realizar elecciones extraordinarias en determinado municipio.

Al dar respuesta a lo alegado por el Congreso respecto a que las personas promoventes no acreditaron su calidad de representantes de algún partido político, la Sala sostuvo que quienes enderezaron su acción sobre la base de afirmar ser residentes en el municipio y formar parte de la comunidad indígena respectiva y exigiendo el respeto de sus tradiciones y normas consuetudinarias para la elección de sus autoridades municipales, lo que estimó suficiente para considerarles como integrantes de dicha comunidad indígena. Esta conclusión se sustentó en lo dispuesto por el artículo 2, tercer párrafo, de la Constitución, al establecer que la conciencia de su identidad indígena es el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

En el fondo se concedió la razón a los promoventes y se ordenó realizar una consulta a la comunidad con el fin de establecer por mayoría el método de elección.

Las consideraciones sobre la legitimación de los promoventes, al concluir que es suficiente la conciencia de identidad a través de la afirmación del ciudadano

4 Tesis XLVIII/2016, JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

5 SUP-JDC-358/2008, ACTORES: GERALDO VIRGILIO RODRÍGUEZ GARCÍA Y OTROS. AUTORIDADES RESPONSABLES: SEXAGÉSIMA LEGISLATURA DEL ESTADO DE OAXACA Y OTRO.

de que pertenece a una comunidad indígena, para que se le reconozca tal calidad, sirvieron para la integración de la Jurisprudencia 4/2012⁶.

El tema de la autoadscripción fue analizado con mayor detalle al resolver el SUP-JDC-9167/2011⁷. El planteamiento principal en el juicio buscaba modificar, dentro de una comunidad en Michoacán, que el régimen jurídico de elecciones de integrantes de ayuntamiento debía ser con base en su sistema normativo interno basado en el sistema de usos y costumbres.

Los promoventes intentaron su acción sobre la base de afirmar ser residentes en el municipio y formar parte de la comunidad indígena respectiva exigiendo el respeto de sus tradiciones y normas consuetudinarias para la elección de sus autoridades municipales.

La Sala Superior estableció que la autoadscripción resultaba suficiente para considerar que una persona es integrante de una comunidad indígena. Preciso que el criterio fundamental para determinar si una persona es integrante o forma parte de un pueblo o comunidad indígena consiste en el derecho a la autoadscripción; es decir, la facultad de grupos e individuos de identificarse con alguno de los pueblos indígenas y así gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan, lo que a su vez implica derechos o medidas diferenciadas, y tiene su base última en el reconocimiento y respeto a la dignidad de las personas, pues el individuo mismo puede y debe definir su adjudicación étnico-cultural.

En el fondo se resolvió que los integrantes de la comunidad indígena contaban con derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con pleno respeto a los derechos humanos.

Las consideraciones sobre autoadscripción motivaron la aprobación del criterio jurisprudencial 12/2013⁸, que en esencia reconoce que el hecho de que una persona o grupo de personas se identifiquen y autoadscriban con el carácter de indígenas, es suficiente para considerar que existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otra índole con su comunidad y que, por tanto, deben regirse por las normas especiales que las regulan.

A partir de dicha jurisprudencia, y del análisis de casos diversos, se crearon

6 Jurisprudencia 4/2012, COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.

7 SUP-JDC-9167/2011, ACTORES: ROSALVA DURÁN CAMPOS Y OTROS. AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN.

8 Jurisprudencia 12/2013, COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES.

dos tesis relevantes LIV/2015⁹ y IV/2019¹⁰. La primera establece que si bien, la autoadscripción de quienes se identifiquen como indígenas resulta suficiente para gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan, entre ellos, el acceso a la jurisdicción de manera más flexible, ello no implica que el órgano jurisdiccional deba acoger de forma favorable su pretensión, porque para ello se deben valorar los contextos fácticos, normativos y probatorios del caso.

Mientras la segunda señala que, con el propósito de hacer efectiva la acción afirmativa, así como de tutelar el principio de certeza, en la postulación de candidaturas indígenas, corresponderá a los partidos políticos presentar elementos objetivos con los que acrediten una autoadscripción calificada basada en elementos objetivos.

Sobre la autoadscripción calificada, la Sala Superior se pronunció en el SUP-REC-876/2018¹¹, al conocer de la nulidad de la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa, correspondiente al 02 distrito federal electoral en Chiapas decidida por la Sala Regional Xalapa. En el caso se consideró que el fin de la autoadscripción calificada indígena consistía en conocer si los candidatos ganadores son personas indígenas, reconocidas como miembros de su comunidad, y no a partir de saber si la persona que firmó los documentos presentados para el registro de la candidatura ante el Instituto Nacional Electoral (INE) tenía dicha facultad.

Del análisis adminiculado de la prueba presentada para el registro de la candidatura con los informes sustentados en los registros de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el documento firmado por autoridades e integrantes de la comunidad ejidal, en el cual manifiestan que el candidato es miembro de la misma, aunado a la presunción de validez, se llegó a la convicción que era válida la autoadscripción calificada, porque la comunidad reconoce a los candidatos como miembros de ella.

Precisó que probar la autoadscripción indígena no parte de prototipos que digan concretamente quién es una persona indígena y quién no lo es; por ejemplo, a partir del derecho agrario o del derecho procesal civil. Asimismo, lo indígena no trata de estereotipos y precondiciones, tampoco de razas, colores, fenotipos, educación, de la forma de ganarse la vida, de la situación económica; tampoco de

9 Tesis relevante LIV/2015, COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AUTOADSCRIPCIÓN DE SUS INTEGRANTES NO IMPLICA NECESARIAMENTE ACOGER SU PRETENSIÓN.

10 Tesis relevante IV/2019, COMUNIDADES INDÍGENAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN PRESENTAR ELEMENTOS QUE DEMUESTREN EL VÍNCULO DE LA PERSONA QUE PRETENDEN POSTULAR CON LA COMUNIDAD A LA QUE PERTENECE, EN CUMPLIMIENTO A UNA ACCIÓN AFIRMATIVA.

11 SUP-REC-876/2018.

la lengua o la vestimenta, sino de la cosmovisión y auto-pertenencia a una cultura y a una comunidad.

Dentro de la misma temática, la Sala Superior resolvió el SUP-RAP-726/2017¹² por medio del cual garantizó que los partidos políticos postularan en forma obligatoria a personas indígenas en aquellos distritos que tuvieran al menos un 60 por ciento de población indígena.

La Sala concluyó que en el acuerdo impugnado el INE debió considerar conforme al criterio objetivo de población indígena que es la base de la emisión de la acción afirmativa controvertida, y a fin de optimizar dicha medida, que son trece los distritos en los que se concentra el mayor número de población que corresponde a ese grupo social del Estado mexicano; y que, por tanto, en ellos deben ser postulados por los partidos políticos y coaliciones, únicamente, candidatos que tengan la condición de indígenas; con ello se garantiza que dichos ciudadanos sean electos, sin dejar a la decisión de los partidos políticos escoger en qué distritos los postularán.

En el mismo asunto, para hacer efectivas las medidas y evitar la postulación en esos distritos de personas no indígenas, consideró necesario una autoadscripción calificada. Esto es que los partidos políticos tienen la obligación de presentar, al registrar a sus candidatos, evidencia suficiente que permita verificar que las personas postuladas sean efectivamente indígenas.

Al respecto determinó que el parámetro establecido por la propia Sala —en cuanto a que la autoadscripción es suficiente para reconocer a una persona como integrante de dichas comunidades— por sí solo y tratándose de la eficiente representación política de los pueblos y comunidades indígenas no es suficiente para estimar que las personas postuladas por los partidos políticos tienen esa calidad. Consideró que a fin de evitar la postulación de ciudadanos que se autoadscriban como tales, y no lo sean, es necesario acreditar una autoadscripción calificada, en tanto se encuentre basada en elementos objetivos, a fin de que no quede duda de que la autoconciencia está justificada y, en este sentido, la acción afirmativa verdaderamente se materialice en beneficio del grupo desfavorecido, pues con ello se preserva que el postulado guarde correspondencia con la finalidad de la acción positiva, teniendo en cuenta que las comunidades indígenas tienen un sentido especial de identidad colectiva.

Para cumplir con el requisito de autoconciencia establecido en el artículo 2° de la Norma Suprema determinó necesario que además de la declaración respectiva se acredite el vínculo que el candidato tiene con su comunidad.

Asimismo, la Sala Superior ha puesto especial atención en los parámetros que

12 SUP-RAP-726/2017. Promoventes: Partido Verde Ecologista de México y otros. Terceros Interesados: Jerónimo López Marín, Fidencio Romero Tabón y Mario de Jesús Pascual. Autoridad responsable: Consejo General Del Instituto Nacional Electoral.

se exigen a las comunidades indígenas en favor del acceso a la justicia. El eje de sus resoluciones tiende a reconocer que, en el caso de las personas indígenas, el principio *pro persona* implica que las reglas procesales deben interpretarse de una manera amplia progresiva y flexible, pretendiendo ampliar y fortalecer el acceso a la justicia de las comunidades y sus integrantes.

Al analizar la procedencia del juicio ciudadano SUP-JDC-2568/2007¹³, en el que la materia de impugnación se relacionó con la validación y ratificación de la elección de concejales municipales en Oaxaca; en concreto, la legitimación de los actores estableció lo siguiente: tratándose del análisis de los presupuestos procesales, en juicios de la ciudadanía debe flexibilizarse cuando se trate de grupos o comunidades que se encuentren comprendidos dentro del régimen de derecho consuetudinario, ya que una interpretación rigurosa de dichos requisitos podría hacer nugatorio el ejercicio de esos derechos.

Señaló que sin vulnerar el requisito procedimental, el análisis de la persona juzgadora debe realizarse mediante un examen libre, abierto y comprensivo de las particularidades que revisten esos grupos o comunidades, sin incurrir en exigencias o rigorismos excesivos. De acuerdo con la jurisprudencia 28/2011 de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE, dicha razón ha permitido analizar un sinnúmero de controversias, que a la fecha han contribuido a fortalecer los derechos de las comunidades indígenas en diferentes ámbitos.

En varios asuntos, dicho órgano jurisdiccional se ha pronunciado por la protección integral de los derechos de las personas indígenas a través del reconocimiento real de su derecho a una protección judicial efectiva, como, por ejemplo, el SUP-JDC-11/2007¹⁴, en el que, ante la insuficiencia de los agravios se determinó que se aplicaría una suplencia más amplia, casi absoluta en favor de los miembros de comunidades indígenas a efecto de garantizar el acceso a la justicia.

Las decisiones del Tribunal han contribuido a garantizar el acceso pleno a la jurisdicción de las comunidades indígenas, tomando en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, con respeto a los derechos humanos establecidos en la Constitución y los tratados internacionales de la materia.

La Sala Superior ha sostenido que las normas procesales, especialmente aquellas que imponen determinadas cargas deben interpretarse de la forma que resulte más favorable y flexible a las personas integrantes de este sector de la población.

También se ha considerado que el derecho de acceso a la justicia implica que

13 SUP-JDC-2568/2007. Actores: Javier Felipe Ortiz García y otros. Autoridades responsables: Instituto Estatal Electoral y Cámara de Diputados del Estado de Oaxaca.

14 SUP-JDC-11/2007. Actores: Joel Cruz Chávez y otros. Autoridades responsables: Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Oaxaca y otras.

en todos los procedimientos en los cuales sean parte las comunidades indígenas, individual o colectivamente, se deben tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, siempre y cuando se respeten los preceptos constitucionales, y que las personas indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidas por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Sobre ese tópico, se pronunció en el SUP-REC-827/2014¹⁵, cuya materia de impugnación está relacionada con un proceso electivo celebrado bajo sistemas normativos internos en elección de concejales de ayuntamientos del estado de Oaxaca.

En tal virtud, una medida necesaria o especial que el órgano jurisdiccional debe observar —para no restringir el acceso a la justicia en el ámbito probatorio a los grupos vulnerables como el que se analiza— es la de flexibilizar las formalidades exigidas para la admisión y valoración de las pruebas. Este criterio se hizo extensivo a la materia probatoria, al considerar las especificidades que representa la materia indígena y la necesidad de otorgar una atención prioritaria a los juicios de derecho que la conforman en lo referente al acceso a la justicia.

Así, la Sala Superior estimó que tratándose de asuntos en los que son partes pueblos o comunidades indígenas, el alcance demostrativo dependerá no sólo de lo que establezca la ley, sino de la aplicación de aquellas medidas de compensación como, las reglas de la sana crítica, la lógica y la experiencia, atendiendo a las particularidades de cada caso concreto.

En ese tenor, consideró que la persona juzgadora debe proceder al análisis y valoración del caudal probatorio de una manera flexible, y que debe atender principalmente a los elementos y requisitos que configuran la naturaleza de cada tipo de prueba, sin que el incumplimiento de formalismos ordinariamente exigidos pueda conducirlo a dejar de valorarlas.

Lo anterior, ante la situación de desigualdad real que prevalece, por lo que resultaría desmesurado exigirles el cumplimiento de formalismos que no se encuentran a su alcance. Dicha temática se recogió en la jurisprudencia 27/2016¹⁶.

Por otra parte, en el juicio ciudadano SUP-JDC-364/2015¹⁷, la controversia se relacionó con la petición que diversas personas de una comunidad indígena dirigieron al presidente de un instituto electoral para modificar el sistema de elecciones por usos y costumbres.

15 SUP-REC-827/2014. Recurrente: Enedino Feliciano López Sánchez. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz.

16 Jurisprudencia 27/2016, COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBEN FLEXIBILIZARSE LAS FORMALIDADES EXIGIDAS PARA LA ADMISIÓN Y VALORACIÓN DE MEDIOS DE PRUEBA.

17 SUP-JDC-364/2015. ACTORES: Juan Fabián Juárez y otros. Autoridades Responsables: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán y otro.

Como parte de su estudio, la Sala estableció que la autoridad administrativa electoral se encuentra vinculada a reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas en coordinación, cooperación y corresponsabilidad con las autoridades de gobierno comunal. Por tanto —razonó— que el reconocimiento y protección del derecho de autogobierno de los pueblos indígenas no puede ser soslayado so pretexto de que tenga que ser contemplado o desarrollado por las leyes secundarias, porque lo importante es que tal derecho se encuentra contenido en el ordenamiento constitucional y en diversos instrumentos internacionales.

Así, concluyó que el reconocimiento de que la comunidad indígena tiene derecho al autogobierno como una manifestación concreta de su derecho a autodeterminarse constituye un elemento esencial para la protección y desarrollo de dicho pueblo, pues esos derechos forman parte del sistema constitucional, como mecanismos específicos de defensa de los derechos a la libertad de pensamiento y expresión, a la libertad de formas de vida y maneras de vivir, así como a la libertad de creación, mantenimiento y desarrollo de culturas, contempladas en el artículo 27, apartado 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Así, la inexistencia de una ley secundaria respecto de un derecho fundamental no constituye una causa justificada para impedir su ejercicio y, mucho menos, para vulnerarlo.

En la decisión se invocó lo establecido por el artículo 2 de la Constitución Política al establecer que el derecho de las comunidades y pueblos indígenas para auto-organizarse y contar con gobierno propio electo —a partir de las reglas, prácticas y procedimientos determinados en su sistema normativo interno— se encuentra condicionado a la satisfacción de parámetros mínimos, también de rango constitucional, tendentes a respetar, proteger, fomentar y garantizar los derechos fundamentales en materia político-electoral, así como los principios constitucionales esenciales que deben observarse en las elecciones.

En este sentido, las determinaciones tendentes a solventar las controversias que se suscitan con motivo del sistema electoral adoptado por la propia comunidad indígena se encuentran condicionadas a cumplir, por un lado, con el principio constitucional de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, así como su derecho a emitir su normativa propia y a auto-organizarse y, por el otro lado, a que esas normas consuetudinarias sean acordes con las reglas y valores constitucionales y los derechos humanos de los integrantes de la propia comunidad.

De esta manera se decidió que debía ser la propia asamblea comunitaria del municipio, atendiendo a su sistema normativo interno, en coordinación, cooperación y corresponsabilidad, con el INE, quien otorgue una respuesta a la petición de consulta a las personas promoventes, en su calidad de integrantes de esa comunidad indígena.

Resulta interesante destacar que, como parte de los efectos, la Sala estableció que fuera cual fuese la decisión que tomara la comunidad indígena, de ninguna manera podría tener como efecto que la elección de integrantes del ayuntamiento de ese municipio se pudiera realizar bajo un sistema distinto ese año. Lo anterior, al encontrarse en curso el proceso electoral en dicha entidad.

Finalmente destacaré lo resuelto en el juicio ciudadano SUP-JDC-283/2021¹⁸. En éste se impugnó la sentencia emitida por un Tribunal local, en la cual determinó que no se actualizaba la omisión legislativa del Congreso local, para emitir la normativa que regula los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas.

La Sala consideró indebido lo resuelto por el tribunal responsable en el sentido de que la omisión legislativa en materia de derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas no se actualizaba porque el procedimiento legislativo está en curso. Por el contrario, consideró que esa circunstancia demostraba que no se ha cumplido el mandato constitucional y, por tanto, se actualizaba la omisión de legislar.

Lo anterior, a partir de que la Constitución federal y los tratados internacionales reconocen el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a participar en los asuntos públicos, así como a formar parte de los órganos de representación política del Estado.

Aunado a que, la reforma constitucional de 2001 al artículo 2° de la Constitución federal introdujo normas y principios que tutelan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de observancia obligatoria para todas las autoridades.

Como conclusión ordenó al Congreso local que, conforme a su agenda legislativa, concluyera el procedimiento legislativo a fin de dar cumplimiento a la reforma en materia indígena.

IV. Conclusiones

La línea jurisprudencial constituye un elemento indispensable en la resolución de las controversias que se plantean ante los órganos jurisdiccionales; por una parte, reconoce a la persona juzgadora como partícipe en la construcción del orden jurídico, a través de sus resoluciones, mientras que, por otra, es esencial en los litigios sometidos a la jurisdicción como parte de la estrategia de los justiciables.

Resulta esencial dentro de la práctica del derecho que los operadores jurídicos conozcan y analicen los diversos precedentes que pudieran aplicar al conocer de casos concretos.

18 SUP-JDC-283/2021. ACTOR: Raúl Palma Cruz. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Baja California Sur.

Así, la línea jurisprudencial se entiende como una herramienta que permite agrupar racionalmente un conjunto de decisiones judiciales a partir de la identificación de un problema jurídico específico, como el identificado en el presente ensayo —*la perspectiva intercultural en la resolución de asuntos indígenas*—. Lo anterior, con la finalidad de establecer cuáles han sido las respuestas que a dichas problemáticas ha dado la jurisdicción en un lapso determinado.

A través del establecimiento y reconocimiento de líneas jurisprudenciales se garantiza la coherencia del sistema jurídico y la efectividad de los principios constitucionales de igualdad y seguridad jurídica, tanto para los operadores del derecho como para las diversas instancias judiciales.

En la práctica, el conocimiento de la línea jurisprudencial permite identificar las respuestas dadas a una cuestión en concreto, establecer su tendencia al solucionar el asunto planteado, y determinar la consistencia de esas respuestas para precisar cuál es la regla vigente en un momento histórico determinado.

Mientras que —con relación al comportamiento de un órgano jurisdiccional— la identificación de dichas líneas permite controlar los cambios en los criterios de los jueces, comprender la dinámica de las decisiones al interior de cuerpos colegiados, y evidenciar los ajustes en las posturas jurisprudenciales en función de las circunstancias de cada momento.

Al analizar las líneas jurisprudenciales vinculadas con los temas como la autodescripción, el autogobierno, y la flexibilización de normas procesales cuando se trata de comunidades indígenas, hace patente la importancia de la línea jurisprudencial en la materia, y el cómo, la adopción de criterios en diversos asuntos ha fortalecido la participación política de éstas, al hacer efectiva su autonomía, el pleno respeto de su identidad colectiva y el ejercicio de sus derechos político-electorales, en favor del reconocimiento de los usos y costumbres como parte fundamental del régimen constitucional y con respeto a la identidad de estos grupos.

V. Fuentes consultadas

- BERNAL PULIDO, Carlos. “El precedente en Colombia”, en *Revista de Derecho del Estado*, núm. 21, 2008, citado por, SANTAELLA QUINTERO, Héctor, “La línea jurisprudencial como instrumento esencial para conocer el derecho”. Consultable en: https://www.uco.es/docencia_derecho/index.php/reduca/article/view/99/121
- SANTAELLA QUINTERO, Héctor, “La línea jurisprudencial como instrumento esencial para conocer el derecho”. Consultable en: https://www.uco.es/docencia_derecho/index.php/reduca/article/view/99/121
- Tesis XLVIII/2016, JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=19/2018&tpoBusqueda=S&sWord=intercultural>

SUP-JDC-358/2008. ACTORES: GERALDO VIRGILIO RODRÍGUEZ GARCÍA Y OTROS. AUTORIDADES RESPONSABLES: SEXAGÉSIMA LEGISLATURA DEL ESTADO DE OAXACA Y OTRO.

http://te.gob.mx/sites/default/files/53_sup-jdc-358-2008.pdf

Jurisprudencia 4/2012, COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.

<http://contenido.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm#TEXTO%204/2012>

SUP-JDC-9167/2011. ACTORES: ROSALVA DURÁN CAMPOS Y OTROS. AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN.

<https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-09167-2011.htm>

Jurisprudencia 12/2013, COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES.

<http://contenido.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm#TEXTO%2012/2013>

Tesis relevante LIV/2015, COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AUTOADSCRIPCIÓN DE SUS INTEGRANTES NO IMPLICA NECESARIAMENTE ACOGER SU PRETENSIÓN.

<http://contenido.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm#TEXTO%20LIV/2015>

Tesis relevante IV/2019, COMUNIDADES INDÍGENAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN PRESENTAR ELEMENTOS QUE DEMUESTREN EL VÍNCULO DE LA PERSONA QUE PRETENDEN POSTULAR CON LA COMUNIDAD A LA QUE PERTENECE, EN CUMPLIMIENTO A UNA ACCIÓN AFIRMATIVA.

<http://contenido.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm#TEXTO%20IV/2019>

SUP-REC-876/2018.

SUP-RAP-726/2017. Promoventes: Partido Verde Ecologista de México y otros. Terceros Interesados: Jerónimo López Marín, Fidencio Romero Tabón y Mario de Jesús Pascual. Autoridad responsable: Consejo General Del Instituto Nacional Electoral.

<https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/RAP/SUP->

RAP-00726-2017.htm

SUP-JDC-2568/2007. Actores: Javier Felipe Ortiz García y otros. Autoridades responsables: Instituto Estatal Electoral y Cámara de Diputados del Estado de Oaxaca. <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-02568-2007.htm>

Jurisprudencia 28/2011, COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE. <http://contenido.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm#TEXTO%2028/2011>

SUP-JDC-11/2007. Actores: Joel Cruz Chávez y otros. Autoridades responsables: Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Oaxaca y otras. <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/sup/2007/jdc/sup-jdc-00011-2007.htm>

SUP-REC-827/2014. Recurrente: Enedino Feliciano López Sánchez. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/REC/SUP-REC-00827-2014.htm>

Jurisprudencia 27/2016, COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBEN FLEXIBILIZARSE LAS FORMALIDADES EXIGIDAS PARA LA ADMISIÓN Y VALORACIÓN DE MEDIOS DE PRUEBA. <http://contenido.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm#TEXTO%2027/2016>

SUP-JDC-364/2015. ACTORES: Juan Fabián Juárez y otros. Autoridades responsables: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán y otro. <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/JDC/SUP-JDC-00364-2015.htm>

SUP-JDC-283/2021. ACTOR: Raúl Palma Cruz. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Baja California Sur.

Propaganda
gubernamental

La calumnia a través de medios digitales en materia electoral

Luis Espíndola Morales
Cristina Viridiana Álvarez González

SUMARIO: I. Introducción. II. Línea jurisprudencial. III. Casos relevantes. IV. Algunas reflexiones. V. Fuentes consultadas.

I. Introducción

La revolución digital ha comenzado a desplazar a los medios tradicionales (radio, televisión y medios impresos). El Informe Digital Global 2022 señala que, en la actualidad, aproximadamente hay 4,620 millones de usuarios de redes sociales en todo el mundo, lo que equivale a más del 58 por ciento de toda la población. En este sentido, Facebook continúa siendo la red social más utilizada, seguida de YouTube y WhatsApp.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2020, en México, existe una población de 84.1 millones de usuarios de internet, lo que representa un 72.0 por ciento de la población de seis años o más. En este sentido, esta cifra señala un aumento de 1.9 puntos porcentuales respecto a la registrada en 2019.

En la consolidación de sociedades bien informadas, la maximización de los derechos fundamentales, como los de

libertad de expresión y de acceso a la información, desempeñan un papel fundamental en las democracias modernas, por ello, las limitaciones para su ejercicio deben ser excepcionales, estar previstas en ley, ser proporcionales y perseguir un fin legítimo (Corte IDH, 2009). Si partimos de esta premisa —la maximización de las libertades fundamentales— la presencia de los medios digitales en la cotidianidad es un recurso coyuntural para alcanzar ese fin.

Estas circunstancias han motivado a que, en diversos casos, tanto los tribunales internacionales como nacionales se ocupen de ello al establecer observaciones, directrices o al resolver controversias. En esta oportunidad nos referiremos a algunos criterios que consideramos relevantes en el diseño de los alcances y límites de la libertad de expresión en internet y redes sociales, particularmente los casos relacionados con la calumnia electoral, para finalmente aportar algunas reflexiones.

II. Línea jurisprudencial

La calumnia electoral está concebida como una restricción constitucional al ejercicio de la libertad de expresión que sanciona la imputación de hechos o delitos falsos con impacto electoral, siempre que quien la emita esté considerado en la ley como sujeto sancionable, sepa o conozca de su falsedad y se realice con el propósito o temeraria despreocupación de perjudicar o favorecer a alguno de los competidores.

a) Principio de restricción mínima posible

En democracia, el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el pleno ejercicio de los derechos. Sin embargo, la libertad de expresión al no ser un derecho absoluto encuentra ciertos límites como la calumnia, lo cual no escapa del ámbito electoral y digital.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (Tesis: 2a. CII/2017 [10a.]) ha sostenido el *principio de restricción mínima posible*, porque el flujo de información, en las plataformas digitales, *sólo debe restringirse en circunstancias excepcionales*, las que deben estar previstas en la ley y su finalidad debe ser la protección otros derechos humanos.

En este sentido, el Alto Tribunal estableció que *el parámetro de permisibilidad* de las restricciones a la libertad de expresión a través de las plataformas digitales debe: (I) *estar prevista por ley*; (II) *basarse en un fin legítimo*; y (III) *ser necesarias y proporcionales*.

Este parámetro, sostenido por la SCJN es, como se refirió, consistente con el ámbito interamericano de protección de derechos humanos, particularmente con

la jurisprudencia sostenida por la Corte Interamericana, en la cual también se requiere la necesaria actualización de los elementos referidos para considerar válida cualquier limitación o restricción a un derecho humano.

En todo caso, lo que debe revisarse y, eventualmente, discutirse, es si existe o no una legislación doméstica que permita atender, de manera justificada, las circunstancias particulares que se presentan en la difusión de información a través de medios digitales que pueda considerarse calumniosa y, si existen las herramientas jurídicas y competencias institucionales efectivas, para hacer frente, de manera oportuna, a aquellas limitaciones o restricciones de estas libertades a fin de garantizar otros principios o derechos de cobertura constitucional y convencional.

b) Presunción de espontaneidad

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha reconocido la *presunción de espontaneidad* en el empleo de medios digitales porque este espacio constituye un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas debe estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión (Jurisprudencia 18/2016).

Este derecho puede acotarse en época de veda electoral cuando en el empleo de redes sociales —especialmente por personas de relevancia pública (líderes de opinión, deportistas o artistas) — por el contexto de la difusión, su temporalidad y la adminiculación de las pruebas se advierta que los partidos políticos o candidatos busquen obtener un beneficio aprovechando la popularidad de las personas famosas en redes sociales e incorporarlos a sus estrategias propagandísticas (tesis LXVIII/2016).

Los precedentes de referencia permiten ilustrar la construcción criterial por parte del TEPJF respecto a la maximización de los derechos de libertad de expresión y de acceso a la información. En todo caso, quien sostenga que la información difundida en medios digitales tiene un propósito distinto —como, por ejemplo, que sea calumniosa— entonces será a este último a quien le corresponderá desvirtuar, con medios probatorios que demuestren, más allá de toda duda razonable, que dichas publicaciones carecen de esa presunción, esto es, que su difusión se realizó de manera abusiva, maliciosa, dolosa o simulada con la finalidad de generar una distorsión en alguno de los derechos o principios amparados constitucionalmente y, consecuentemente un impacto relevante a la competencia electoral.

c) Tesis de la malicia efectiva o real malicia

La calumnia, como se mencionó, se basa en la imputación de hechos o delitos falsos. La SCJN (Jurisprudencia 1a. /J. 38/2013 10a.) sostiene la doctrina de la “real malicia” o “malicia efectiva” mediante la que la imposición de sanciones no solamente se actualiza por la difusión de información falsa, sino que también es necesario que se demuestre que ésta se hizo a sabiendas de su falsedad o con temeraria despreocupación y con el propósito de dañar.

Conforme a lo anterior, para demostrar la “malicia efectiva” o “real malicia” en la difusión de hechos o delitos falsos, como lo sería la calumnia (Tesis: 1a. XL/2015 10a.) no basta con la prueba de cierta negligencia, sino que para ello es necesario acreditar un dolo eventual en el cual el informador tenía conocimiento de que la información era inexacta, o al menos dudaba sobre su veracidad, y una total despreocupación por verificarla, pues sólo así puede acreditarse la intención de dañar.

Lo anterior, sostuvo la SCJN, porque asumir una posición diversa —esto es, sancionar cualquier conducta que, habiéndose realizado de manera diligente, pueda ser cuestionada en todo o en parte respecto a su veracidad— conllevaría a un efecto disuasivo, inhibitorio o censurador de la libertad de expresión con el consecuente impacto negativo en la formación de la opinión pública y del pluralismo, principios que son propios de toda democracia.

Este estándar, como expondremos más adelante, ha sido usado como uno de los elementos a considerar para establecer si determinados hechos son o no calumniosos y si, además, tienen un impacto en la materia electoral.

d) Bloqueo total o parcial de contenidos digitales. Algunas referencias

En cuanto al bloqueo en medios digitales, la Segunda Sala de la SCJN (Tesis: 2a. CIV/2017 [10a.]) se pronunció en el sentido de que dicha medida únicamente se actualiza en casos excepcionales como “I) la incitación al terrorismo; II) la apología del odio nacional, racial o religioso; III) la instigación pública y directa a cometer genocidio y, IV) la pornografía infantil”.

De igual forma, el Alto Tribunal (Tesis: 2a. CIII/2017 [10a.]) es puntual con algunas directrices que los operadores jurídicos deben distinguir para determinar el bloqueo como “(I) las que constituyen un delito según el derecho internacional; (II) las que no son punibles como delito, pero pueden justificar una restricción y una demanda civil; y (III) las que no dan lugar a sanciones penales ni civiles, pero que plantean problemas en términos de tolerancia, urbanidad y respeto por los demás”.

Asimismo, el Alto Tribunal (Tesis: 2a. XXXVIII/2019 [10a.]) ha señalado que, en el caso de redes sociales, existe la posibilidad de encontrar comportamien-

tos con los que el receptor puede estar expuesto a amenazas, injurias o calumnia, motivo por el cual, estos usuarios pueden tener un *bloqueo justificado* que se entenderá como una medida restrictiva al ejercicio de la libertad de expresión en términos del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

e) Los particulares como sujetos sancionables excepcionalmente por calumnia electoral

En cuanto a la calumnia electoral como límite de la libertad de expresión, el TEPJF (Jurisprudencia 31/2016) ha sostenido que la misma *no está protegida por el ejercicio de la libertad de expresión*.

Existen excepciones, como en el caso de los periodistas. En efecto, el TEPJF (Tesis XXXI/2018) ha asumido el criterio de que la labor periodística goza de una especial protección al contar con una presunción reforzada sobre la licitud de sus actividades, aunado a que el legislador tampoco los consideró dentro de los sujetos sancionables.

Aun cuando particulares distintos a los referidos (candidatos, observadores, concesionarios de radio y televisión) no son sujetos de calumnia electoral debido a la ausencia de tipificación legislativa, el TEPJF ha sostenido (Tesis XVI/2019) que sí podrían incurrir en dicha prohibición siempre que se demuestre que actuaron en coparticipación con alguna opción política, por lo que, en este caso, de demostrarse una actuación de esta naturaleza, se deberá sancionar a ambos agentes.

III. Casos relevantes

La CPEUM (artículo 41, fracción III, Apartado C) establece que los partidos políticos podrán contar —como parte de sus prerrogativas— con el derecho al uso permanente de los medios de comunicación.

Por otra parte, el artículo 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales refiere que la calumnia se entenderá como aquella imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

Respecto a la difusión de noticias falsas o *fake news* y su reclamo como calumniosas, dentro del SUP-REP-143/2018, la Sala Superior determinó, entre varios, que la difusión de hechos falsos (difusión digital de un video en el que se informaba respecto de una aparente declinación de un candidato a la Presidencia de la República a favor de otro) deben revestir un carácter doloso, esto es, deber ir más allá de la negligencia, es decir, constituir una *temeraria despreocupación*, deben realizarse con la intención de dañar y *generar un impacto preponderante en el proceso electoral*.

Recientemente, la Sala Regional Especializada al resolver el asunto identificado en el expediente SRE-PSC-20/2022 y acumulado en el que se denunciaron diversas publicaciones en la red social Facebook, las que, a consideración de la denunciante, constituían violencia política por razón de género y calumnia en su perjuicio.

La denunciante refirió que dentro de la red social se hacían evidentes actos de discriminación, lo que generaba un impacto diferenciado, así como violencia simbólica contra las mujeres en política.

De esta manera, después del análisis de las mencionadas publicaciones, la Sala Regional Especializada pudo concluir que algunas de ellas actualizaban la infracción relativa a calumnia, ello debido a que existieron imputaciones que provenían de un hecho falso, al carecer de sustento, por lo que el pleno de la Sala Regional Especializada concluyó que habían sido realizados de forma maliciosa.

Además, de estas manifestaciones se desprende que se acreditaba violencia política por razones de género al considerar que la entonces candidata tenía una imposibilidad para acceder a un puesto o cargo por cuenta propia, sino mediante relaciones personales.

Es por ello que la Sala determinó que se trataba de violencia sexual, por una parte, al tratarse de un acto que daña el cuerpo y/o sexualidad de la víctima, afectando su dignidad e integridad física. De esta manera, existieron cinco publicaciones de las que no sólo se imputan conductas ilícitas y hechos falsos que tienen por objeto desinformar a la ciudadanía, sino que éstos impactan de manera diferenciada a la víctima y se realizan dentro de un contexto de violencia por el hecho de ser mujer.

De tal manera que la Sala Especializada determinó la imposición de diversas sanciones, dentro de las que se encontraba una sanción pecuniaria, así como la publicación de un extracto de la sentencia y la implementación de medidas de reparación integral.

IV. Algunas reflexiones

Como vemos, para demostrar la calumnia electoral es insuficiente con actualizar el tipo administrativo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), sino que, además, es necesario considerar elementos adicionales que también han sido incorporados vía judicial. Estas condiciones nos llevan a plantear algunas reflexiones que bien podrían ser objeto de análisis y discusión a efecto de prever garantías encaminadas a evitar distorsión de principios constitucionales, así como un impacto negativo en nuestro sistema democrático.

a) *Garantía de principios rectores de la función electoral.* Uno de los temas que habrá que empezar a discutir —dada la influencia cada vez mayor de

los medios digitales— se centra en el equilibrio jurisdiccional y, eventualmente legislativo, de derechos fundamentales con otros principios como, entre varios, los de *neutralidad, imparcialidad, equidad en la contienda, laicidad, separación iglesia-estado, fiscalización, el derecho a la intimidad, a la privacidad, el interés superior de la niñez o la prohibición de la violencia política*; todo lo cual hace necesario delinear, tanto en el plano formal como en el sustancial, la maximización de la libertad de expresión, de sus garantías y limitaciones en el actual modelo constitucional.

b) *Mecanismos para disuadir ilícitos atípicos.* Algunos casos en los que se denuncia calumnia digital en el ámbito electoral pueden, bajo el ejercicio de la libertad de expresión, constituir prácticas que actualicen fraude a la ley o abuso del derecho, por lo que será imprescindible que se implementen mecanismos administrativos, legislativos, jurisdiccionales o de cualquier otro carácter, para identificarlas para prevenirlas, sancionarlas, revertirlas o repararlas.

c) *Discurso de odio, violencia política, desinformación y uso ilícito de datos personales.* El indebido empleo de los medios digitales puede tener un impacto dramático en la promoción de prácticas antidemocráticas, entre ellas el discurso de odio, la desinformación (*fake news*) la promoción de la violencia, el tráfico o usurpación de la información, de la identidad o del uso indebido de la misma con fines electorales. Es indispensable la adopción de medidas que, sin limitar el ejercicio de estos derechos, disuadan malas prácticas encaminadas a lesionar el sistema democrático.

d) *Medidas cautelares.* Se debe revisar la regulación y, en su caso, modificar los procedimientos para la concesión de medidas cautelares respecto de la propagación de hechos o delitos falsos, sobre todo en los casos en los que se emplean simuladores, *bots, trolls*, páginas falsas, granjas de usuarios en redes sociales, entre otras, que permitan prevenir, disuadir, inhibir y, eventualmente, disminuir su impacto dañino en el ámbito electoral.

El establecimiento de medidas cautelares puede ser benéfico, sin embargo es necesaria una revisión minuciosa sobre aquellos casos en los que, con elementos de convicción preliminares, permitan actualizar la posibilidad del empleo de estas herramientas para contaminar la sana competencia entre las diversas opciones políticas.

e) *Medidas de reparación integral.* La relación costo-beneficio en la comisión de infracciones electorales debe dejar de representar un incentivo para quienes infringen las reglas y los principios rectores del ciclo electoral. El empleo de medidas de prevención, investigación, reparación, restitución, rehabilitación o compensación puede contribuir a desincentivar las malas prácticas y, en consecuencia, a elevar los estándares de *integridad electoral*.

f) *Cultura digital.* Es fundamental redoblar esfuerzos en la construcción de

una sociedad mejor informada respecto al uso responsable del internet y de las redes sociales. En la medida en que las instituciones del Estado mexicano, las empresas administradoras de redes sociales y la sociedad civil se involucren en la construcción de un lenguaje común y una ética digital encaminada a generar conciencia digital, será posible un uso saludable, responsable y consciente de estas herramientas.

Una de las finalidades de toda sociedad democrática es la consolidación de una sociedad informada; esta finalidad puede verse frustrada cuando se carece de instrumentos institucionales o éstos resultan ineficaces o insuficientes, los que sin ser invasivos de la libertad de expresión permitan a la sociedad contar con los insumos necesarios para discernir sobre hechos falsos o tendenciosos.

En esta tarea la incorporación de políticas públicas encaminadas a consolidar la educación y alfabetización digital son indispensables para disminuir los efectos perniciosos o disruptivos que pueden traer consigo la manipulación de la opinión pública y, consecuentemente, generar severos daños al sistema democrático.

g) *Transparencia y operación de las empresas digitales.* El Estado y los usuarios de las redes sociales cuentan con el derecho a conocer la forma en que éstas operan para evitar prácticas indebidas. Es necesario conocer las medidas de transparencia, de protección de datos, de rendición de cuentas y las formas de colaboración entre estas y el Estado para garantizar el ejercicio pleno de las libertades fundamentales. Ello debe contribuir a la formación de políticas públicas integrales en el ámbito digital, acordes con los principios democráticos, de tal manera que las libertades públicas o colectivas no puedan servir de argumento legítimo ante prácticas anti sistémicas.

Los mecanismos digitales se han consolidado en el actual modelo de comunicación política. Una sociedad cambiante y dinámica debe obtener respuestas, desde el Derecho, a las diversas problemáticas sobre su uso e impacto. En esta tarea, inacabada y siempre perfectible, la función de los órganos del Estado y, particularmente, de los órganos jurisdiccionales, debe ser un factor de equilibrio en la maximización de los derechos y en la protección de los principios constitucionales.

V. Fuentes consultadas

Acción de Inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, promoventes: partidos políticos Nueva Alianza, de la Revolución Democrática, Sinaloense, Movimiento Ciudadano y Morena, disponible: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015

- CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, disponible en: <https://www.te.gob.mx/srm/media/files/efc752efdf1abab.pdf>, 2022.
- Jurisprudencia 31/2016, LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO PROTEGE LA IMPUTACIÓN DE DELITOS CUANDO CON ELLO SE CALUMNIA A LAS PERSONAS, disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=31/2016&tpoBusqueda=S&sWord=calumnia>
- Tesis: 2a. CII/2017 (10a.), registro: 2014515, rubro: FLUJO DE INFORMACIÓN EN RED ELECTRÓNICA (INTERNET). PRINCIPIO DE RESTRICCIÓN MÍNIMA POSIBLE, consultable en el Semanario Judicial de la Federación: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/tesis.aspx>.
- Tesis XVI/2019, de rubro: CALUMNIA ELECTORAL. LAS PERSONAS PRIVADAS, FÍSICAS O MORALES, EXCEPCIONALMENTE PODRÍAN SER SUJETOS INFRACTORIES, consultable en liga electrónica: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XVI/2019&tpoBusqueda=S&sWord=calumnia>
- Tesis: 2a. CIII/2017 (10a.), Registro: 2014518, rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). EL OPERADOR JURÍDICO DEBE DISTINGUIR ENTRE LOS TIPOS DE MANIFESTACIONES QUE DAN LUGAR A RESTRINGIR SU EJERCICIO, consultable en <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/tesis.aspx>.
- Tesis: 2a. CIV/2017 (10a.), registro 2014513, rubro: BLOQUEO DE UNA PÁGINA ELECTRÓNICA (INTERNET). DICHA MEDIDA ÚNICAMENTE ESTÁ AUTORIZADA EN CASOS EXCEPCIONALES, consultable en la siguiente liga electrónica: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/tesis.aspx>.
- Tesis: 2a. XXXVIII/2019 (10a.), Registro: 2020010, rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN REDES SOCIALES. NO PROTEGEN EL COMPORTAMIENTO ABUSIVO DE LOS USUARIOS, disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/tesis.aspx>.
- SENTENCIA SRE-PSC-20/2022, Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable en: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0020-2022.pdf>

Procesos de
evaluación
electoral

El voto programático como probable mecanismo de evaluación ciudadana

**de la representación política
en contextos de reelección
y revocación de mandato
en México**

Ignacio Hurtado Gómez

SUMARIO: I. Introducción. II. Breves notas sobre la reelección en México. III. Breves notas sobre la incorporación de la revocación de mandato en México. IV. La necesaria evaluación como punto de encuentro. V. Naturaleza del voto programático. VI. Tres reflexiones para el caso mexicano a manera de conclusiones. VI. Fuentes de consulta.

I. Introducción

Sin temor a la equivocación se puede sostener, con base en diferentes ejercicios estadísticos que miden el sentir y la percepción de la ciudadanía, que desde hace algunos años ni la democracia representativa ni la representación política gozan de la mejor salud. Ni en el caso mexicano, ni en otras partes del mundo.

En buena medida fue esa razón por la que en los últimos años se incorporaron a nuestro sistema democrático figuras que buscan revertir esa percepción de desconfianza hacia las y los representantes políticos, al tiempo que se buscó reforzar los lazos de responsabilidad entre representantes y representados. Esas figuras en el caso mexicano son la reelección y la revocación de mandato.

No obstante que en su naturaleza ambas instituciones son distintas, existen puntos en común tales como el hecho de que las dos dependen de la voluntad ciudadana; en ambas, la transparencia y rendición de cuentas son fundamentales para el cumplimiento de su finalidad; pero, sobre todo, el hecho de que en una y otra el concepto de evaluación es primordial para la toma de decisión, entendida como ese elemento que, eventualmente debe permitir a la ciudadanía contar con elementos objetivos para reelegir o revocar. No puede ser de otra forma. Se trata, pues, de evaluar, y con base en ello, de votar o botar.

Ciertamente el tema no es menor si se considera que decisiones como éstas no pueden tomarse por simple percepción, creencia o, incluso presión, sino que deberían ser libres, informadas y razonadas, para lo cual se requieren instrumentos que así lo permitan. Y es en este contexto en donde cobra relevancia de manera provocativa la figura del voto programático que opera en sistemas como el colombiano.

Puestas las cosas así, a lo largo de las siguientes líneas, de manera necesariamente general, se hilvanarán algunas breves consideraciones sobre la reelección y la revocación de mandato en México, destacando a la evaluación como un punto de encuentro entre ambas figuras, para después abordar, desde el enfoque colombiano, la naturaleza del voto programático como un posible referente con relación a la evaluación ciudadana, y concluir así con tres reflexiones que guardan correspondencia con lo anterior, y que pueden servir de base a una deliberación y análisis mucho más a detalle de estos temas: la configuración de la revocación de mandato en el estado de Jalisco, una reciente determinación del Instituto Nacional Electoral (INE) con relación a un sistema para conocer a las candidaturas, y sobre las plataformas electorales en nuestro país.

En todo caso, lo que aquí interesa dejar como inquietud central es la necesidad de contar con instrumentos que permitan a la ciudadanía evaluar el desempeño de sus representantes populares, y con base en ello tomar decisiones sobre reelegirlos, o sobre revocarlos, o incluso hasta para elegirlos.

II. Breves notas sobre la reelección en México

Como se sabe, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, con relación a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, del Senado de la República, del 2 de diciembre de 2013, (Senado) se estableció como un acuerdo de los actores políticos la permisión de la reelección legislativa inmediata, así como la de los ayuntamientos; esto es, el “[p]recepto político que permite a un ciudadano que ha sido elegido para una función pública sujeta a un periodo de tiempo..., el derecho de volver a postularse y ser nuevamente electo... para la misma posición” (Diccionario Electoral, 2003: 1051).

En lo que aquí es relevante es que dentro del dictamen se precisaron algunas ventajas con relación a la elección consecutiva legislativa, siendo las siguientes: a) tener un vínculo más estrecho con los electores quienes ratificaran mediante el voto a los servidores públicos en su encargo; b) abonar de manera importante a la rendición de cuentas; c) fomentar la confianza entre representantes y representados; d) buscar la profesionalización de la carrera de los legisladores para contar con representantes mayormente calificados a fin de propiciar un mejor quehacer legislativo, lo que puede propiciar un mejor entorno para la construcción de acuerdos, y e) fortalecer el trabajo legislativo y permitir dar continuidad y consistencia a las funciones inherentes de las Cámaras respectivas.

Adicionalmente, el dictamen del Senado señaló las características de la elección consecutiva, y así, con base en esas premisas, se aprobó la reforma de los artículos 59, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicándose el decreto respectivo.

Las normas que se desprenden de los enunciados constitucionales son las siguientes: a) que los legisladores federales y locales, así como los integrantes de los ayuntamientos podrán volverse a elegir consecutivamente; b) que esa posibilidad será hasta por dos periodos tratándose de los senadores, hasta por cuatro periodos en el caso de los diputados federales y locales, y por un periodo adicional en el caso de los ayuntamientos; c) que en aquellos casos en donde el periodo del mandato de los ayuntamientos sea superior a tres años no habrá reelección; d) que la postulación sólo podrá realizarla el mismo partido o por cualquier partido que haya formado la coalición que en su caso hubiese hecho la postulación primigenia; e) que la anterior exigencia —o restricción— tiene su salvedad en el hecho de que previamente a llegar a la mitad del mandato, quien pretenda reelegirse renuncie o pierda su militancia; f) que la reforma al artículo 59 constitucional será aplicable a los diputados y senadores a partir del proceso electoral de 2018; g) que

la reforma al 116 constitucional en materia de reelección de diputaciones locales no será aplicable a los legisladores que hayan protestado el cargo en la legislatura que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del decreto, y h. que la reforma al artículo 115 de la Constitución en materia de reelección de integrantes de ayuntamientos no será aplicable a los integrantes que hayan protestado el cargo en el ayuntamiento que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del decreto.

Así, de lo anterior se desprende que la esencia de esta figura es la rendición de cuentas y la cercanía con la ciudadanía; tan es así que, por ejemplo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), al emitir el 23 de julio de 2014 la opinión SUP-OP-5/2014 destacó que “la reelección genera un incentivo en el legislador que lo llevaría a ser más receptivo a la responsabilidad pública, a la rendición de cuentas, a volver a su Distrito a explicar su conducta y, finalmente, a capitalizar políticamente su acción legislativa y, en su caso, a ser reelecto”.

Mientras que, por su parte, la Sala Regional Especializada en el expediente SRE-PSC-5/2014 dictó sentencia el 29 de diciembre de 2014, y en lo que interesa razonó que, en el marco de los informes de labores de los servidores públicos, así como del derecho a la información y la rendición de cuentas, y atendiendo a lo dicho por el legislador, se trataba de ejercicios necesarios para llevar a cabo el monitoreo ciudadano, lo cual encontraba plena funcionalidad en un sistema reeleccionista; lo anterior porque permitía que la ciudadanía pudiera ejercer el control respecto del gobernante de manera directa a partir de la evaluación que se hiciera de su gestión. Para ello, en la sentencia se hace referencia al dictamen del Senado en el que se destacan las ventajas de la reelección, por lo que a partir de ello se justificó en esa parte a los informes de labores como mecanismos que encuentran espacio en un sistema que permite la elección consecutiva.

Así, con independencia de cualquier otra consideración, lo que es relevante para estas líneas es el hecho de que si bien tanto el acceso a la información como la rendición de cuentas son aspectos importantes para la reelección, también lo es, de manera fundamental, el contar con mecanismos de evaluación de la gestión que realiza la o el servidor público, y que éstos permitan generar datos objetivos para que la ciudadanía, de manera libre e informada, pueda en el ejercicio de un derecho castigar o premiar con su voto a sus servidores públicos.

III. Breves notas sobre la incorporación de la revocación de mandato en México

La otra figura importante, en el contexto que estamos abordando, es precisamente la revocación de mandato que, como se dijo, es la que guarda en el caso colombiano una relación con el voto programático. Como se sabe, en nuestro país fue

el 20 de diciembre de 2019 cuando se publicó el decreto por el que se aprobó a nivel federal en la Cámara de Diputados la reforma constitucional en ese sentido.

Para entender un poco la figura desde una perspectiva jurídica, basta recordar que, en 2017, cuando en la Constitución de la Ciudad de México se incorporó la figura, el tema llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, sostuvo que la revocación de mandato se trataba de una figura dentro de lo que se conoce como libertad configurativa del legislador, esto es, la libertad de los Congresos locales para legislar o configurar lo concerniente a su régimen interior.

Asimismo, la Corte señaló que con dicha revocación se permitía a las y los ciudadanos involucrarse más en la toma de decisiones y en la exigencia de rendición de cuentas, lo que se traducía en un proceso de empoderamiento ciudadano, ya que consistía en someter el desempeño de los servidores públicos de elección popular a un proceso anticipado de evaluación frente a la ciudadanía, para determinar si continuaba con la confianza del electorado para ostentar el cargo y, en su caso, de no ser así, se revocara ese mandato conferido.

Lo anterior, siguió señalando la Suprema Corte, permitía que con ese mecanismo los gobernados participaran de forma activa en la evaluación de los servidores públicos que ocupan un cargo de elección popular, partiendo de la premisa de que son aquellos los principales afectados o beneficiados de su gestión. Destaca de manera particular que la revocación de mandato iba de la mano con el tema de la reelección, por lo que al haberse incorporado ésta última era válido permitir ahora la revocación.

De esta forma se puede ir definiendo que la revocación de mandato es un ejercicio legítimo, democrático y constitucional de participación ciudadana directa, que involucra principios fundamentales de hoy en día, tales como la evaluación ciudadana, exigencia, transparencia y rendición de cuentas, por lo que no implica retiros arbitrarios del cargo público, sino que son ejercicios democráticos y de soberanía del pueblo.

Más aún, no se le debe vincular con la materia electoral. Es un ejercicio ciudadano en términos de democracia participativa, ya que no se va a una elección, sino que se hace una evaluación al servidor público, para en su momento renovarle o no la confianza. Tampoco se trata de una remoción discrecional, como ya se dijo, ni de una sanción o penalización, pues para sancionar al servidor público existen algunos otros instrumentos como el juicio político.

Desde el punto de vista político no puede volverse en un instrumento de venganza política, ni en una estrategia de los suplentes para quitar al propietario y quedarse en su lugar, por lo que, para evitar ello, debe cuidarse su configuración normativa.

Y, desde el punto de vista electoral, no se debe permitir que se vuelvan actos anticipados de campaña ni de propaganda electoral, esto es, que bajo la cobija de la revocación de mandato alguien aproveche para sacar ventaja, por lo que debe cuidarse que los tiempos de la revocación no coincidan con los de campaña.

Así, entre lo que es la revocación, y lo que no puede ser, es válido afirmar que su lógica es la de una evaluación a una o un servidor público de manera anticipada a la conclusión de su cargo, a efecto de analizar si está cumpliendo bien con su trabajo o, de lo contrario, se le revoca el mandato. Por tanto, se trata de una figura anclada a conceptos fundamentales hoy en día en nuestra democracia: transparencia, rendición de cuentas, evaluación de los servidores públicos y esa necesaria cercanía entre gobernantes y gobernados.

IV. La necesaria evaluación como punto de encuentro

Con lo que se ha visto hasta aquí, no es difícil llegar a un punto de encuentro en el que la evaluación se ubica como el común denominador en ambas figuras.

A reserva de analizar algunas notas características del voto programático, el planteamiento central en esta comunicación no es el de su necesaria adopción a pie juntillas, sino, a partir de su naturaleza, analizar y explorar, si ésta o alguna otra, puede ser adoptada en nuestro sistema con un sentido evaluativo e instrumental para fortalecer la reelección y la revocación de mandato en nuestro país.

Como se ha dicho, tanto una como la otra contemplan en su naturaleza la evaluación ciudadana respecto de la gestión o el gobierno de sus servidores públicos; en un caso para renovar la confianza respecto de este, y a partir de ello volverlo a elegir, y en el otro, para revocarle, si es el caso, anticipadamente el mandato.

Bajo esa lógica, surge —y se insiste en ello— la necesidad de contar con mecanismos, incluso institucionalizados de evaluación que permitan a la ciudadanía contar con información necesaria, suficiente y objetiva para tomar su propia decisión en el contexto de los mencionados ejercicios de revocación o reelección. No se trata de otra cosa.

Seguir como estamos —sin algún mecanismo para ello— implica mantener ancladas estas figuras, a las meras percepciones de la ciudadanía, con todo y su aspecto mediático, así como al manejo clientelar y político de éstas, en detrimento de dichas figuras de democracia participativa. Por eso la necesidad de contar con algún instrumento en ese sentido.

V. Naturaleza del voto programático

En esencia, el voto programático constituye un mecanismo de democracia participativa reconocido en países como Colombia, a través del cual la ciudadanía impo-

ne como mandato a la persona servidora electa el cumplimiento del programa de gobierno que presentó en su respectiva campaña; por tanto, las y los ciudadanos deben conocer precisamente, de manera previa, esos programas, y a partir de ello tomar su decisión. Como se verá, está conectado a la revocación de mandato.

Entre sus ventajas, de entrada, propicia la estructuración de campañas más realistas y menos estrategia electoral, pues serán las propias promesas —con base en el ejercicio del cargo— el parámetro para determinar, en algunos casos, si se revoca o no el mandato.

Al respecto, bien lo dice Cerón (2018) cuando señala que uno de los puntos centrales es que la oferta política debe estar sujeta al escrutinio público, por lo que “no se pueden plantear planes y programas como galaxias o astros en el universo”.

Como se dijo antes, el país sudamericano que ha impulsado con mayor fuerza la figura del voto programático es Colombia, que en 1991 lo incorporó en el artículo 259 de su Constitución. Al respecto, el constituyente colombiano al argumentar sobre la figura señalaba:

El voto programático sería una alternativa nueva para ser ejercida si el ciudadano lo tiene a bien, una definición inobjetable del mandato del elegido y una base clara para su revocatoria.— Comportaría, adicionalmente, la incorporación de un nuevo factor de independencia para el elector y daría lugar a la vigencia de otro escenario de participación ya que el ciudadano estaría en capacidad de manifestarse sobre puntos específicos de una propuesta que estime de interés para el desarrollo de su propia localidad.— Obligaría, así mismo, a diseñar campañas asentadas en la realidad más que en el estímulo a las necesidades de conglomerados humanos que a pesar de la insatisfacción de sus expectativas, continúan ejerciendo su derecho alimentados por la esperanza, y darían origen a que los propósitos del aspirante encuentren su base en la viabilidad y no en la liturgia.— La independencia del elector, el compromiso del elegido, el estímulo a la participación, la revocatoria del mandato y la madurez del proceso electoral, son los criterios orientadores de esta propuesta.

En consecuencia, el texto normativo quedó plasmado de la siguiente manera:

ARTÍCULO 259. Quienes elijan gobernadores y alcaldes imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.

Por su parte, no deja de ser interesante que, en su momento, la Corte Constitucional Colombiana, al resolver la sentencia C-011 de 1994, con motivo de la impugnación de la ley que reglamentaba el voto programático, razonó:

Esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 superior. En otras palabras, en el nuevo esquema filosófico de la Carta el ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia del gobernante y luego desaparece durante todo el período que media entre dos elecciones —como en la democracia representativa—, sino que durante todo el tiempo el ciudadano conserva sus derechos políticos para controlar al elegido —propio de la democracia participativa—. El ciudadano no se desentiende de su elección.

Por tanto,

El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el lector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991.

De esta suerte, en la Ley 131, en lo que aquí interesa, se estableció:

ARTÍCULO 1°. En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política, se entiende por Voto Programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral de la inscripción de su candidatura.

ARTÍCULO 3°. Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva o, en su defecto, las administraciones departamentales o municipales ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes, sin perjuicio de su divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación.

Lo anterior implica que, como se adelantó, las candidaturas al registrarse deben igualmente presentar su programa de gobierno, lo que permite a la ciudadanía contrastar los diversos programas y entonces votar por el de su preferencia ya que, en su momento, ese programa se volverá obligatorio para la candidata o el candidato triunfador en la elección.

Ciertamente, un estudio con mayor profundidad debería mostrar las ventajas

y desventajas del voto programático, así como los efectos que produce; sin embargo, de una primera apreciación no se puede soslayar que en un contexto cultural en el que lamentablemente priman las relaciones clientelares y en donde se privilegia la imagen de las candidaturas antes que las propuestas, dado el modelo de comunicación política existente, el voto programático —con algunas matizaciones— puede resultar un instrumento interesante.

Como se mencionó, en el caso colombiano el voto programático se encuentra anclado a la revocatoria de mandato, de tal suerte que si la o el gobernante no cumple con el programa de gobierno que presentó al electorado al momento de ser electo puede abrir la puerta para iniciar un proceso revocatorio.

El hecho de que las y los ciudadanos sepan que tienen derecho a evaluar a su servidor si está cumpliendo o no con lo prometido y que, de no ser así, lo pueden hacer a un lado antes de tiempo, es lo que permite inscribir esta figura en la llamada democracia participativa.

No obstante, del otro lado también hay voces en contra del modelo, argumentando que no es adecuado condicionar a los servidores públicos desde un inicio, o que es muy complicado revisar el cumplimiento de un programa de gobierno.

Más aún, la experiencia ha demostrado que el voto programático en su implementación no ha generado del todo los aspectos positivos que se buscaban; por ello, adicionalmente se sugiere que para su fortalecimiento es necesario establecer mayores mecanismos de control, tales como sanciones para los servidores que fueron revocados, así como a los partidos políticos, y mejorar los mecanismos de publicitación de los programas de gobierno, entre otros.

Como sea, no deja de ser una figura de democracia participativa interesante y que, en el caso mexicano, puede encontrar ciertas variantes a partir de su esencia y a la luz de dos figuras como la reelección y la revocación de mandato que hemos incorporado en nuestro sistema democrático.

VI. Tres breves reflexiones para el caso mexicano a manera de conclusiones

Llegados a este punto seguramente habrá claridad en dos aspectos: 1) tanto la reelección como la revocación de mandato suponen una evaluación por parte de la ciudadanía a la gestión y ejercicio del cargo por parte de sus representantes populares, y 2) la naturaleza del voto programático supone un ejercicio de evaluación vinculado a la revocación de mandato en sistemas como el colombiano, a partir de las propuestas de campaña.

Planteadas las cosas en estos términos, en las siguientes líneas se esbozarán tres reflexiones que guardan relación con lo anterior, pero ya desde la perspectiva de nuestro sistema, y que pueden servir de base a una deliberación y análisis mu-

cho más a detalle de estos temas. Nos referimos a la configuración de la revocación de mandato en el estado de Jalisco, a una reciente determinación del Instituto Nacional Electoral con relación a un sistema para conocer a las candidaturas y sobre las plataformas electorales. Veamos cada una de ellas.

a) Configuración normativa de la revocación de mandato en Jalisco

Resulta que, en dicha entidad, al igual que en varias otras, se encuentra prevista la figura de la revocación de mandato, en la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco; sin embargo, en el caso particular, con relación a las causas que pueden motivar la solicitud de revocación previstas en el artículo 83, en la fracción II, se establece: “Incumplir compromisos de campañas, programas, proyectos, o acciones de gobierno propuestos en su plataforma electoral, sin causa justificada, que por su naturaleza, trascendencia o cantidad sean considerados graves”.

Como se puede advertir, esta parte se acerca mucho al modelo colombiano en el sentido de que el incumplimiento de los compromisos de campaña puede dar origen a una revocación de mandato, aunque aquí el detalle es que no se tiene conocimiento de que en Jalisco se tenga reconocido el voto programático o algún otro mecanismo y, por tanto, se carece del reconocimiento de algún instrumento de evaluación ciudadana —con todo lo que ello implica— y que ya se ha expuesto de manera somera.

b. Sistema “Candidatas y Candidatos, Conóceles”

Recientemente el INE aprobó su acuerdo INE/CG616/2022 “por el que se aprueban las modificaciones al Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, para incorporar la obligatoriedad de la publicación de información curricular y de identidad de las candidaturas en las elecciones federales y locales, así como la aprobación de los lineamientos para el uso del Sistema Candidatas y Candidatos, Conóceles para los procesos electorales federales y locales”.

La relevancia de este acuerdo radica, primeramente, en las razones expuestas por el Instituto para impulsar dicho sistema en el ámbito local, para lo cual se dijo que la ciudadanía debía contar con “los elementos necesarios que le aporte información para la selección de las mejores propuestas entre las candidaturas y, a su vez, que sirva como mecanismo de rendición de cuentas y fuente de legitimidad de nuestro régimen democrático”. Hay, pues, un reconocimiento institucional a las premisas que se han planteado en este espacio.

Desde la perspectiva del Instituto se estimó que el Sistema “Candidatas y Candidatos, Conóceles”, brindará “información a la ciudadanía para la toma de

decisiones libres e informadas en la elección de las y los gobernantes”.

Ahora, más allá de la relevancia del sistema, aquí la otra parte que resulta relevante es el hecho de que, ya ubicados en la información que brindará el sistema a partir de la captura que hagan los partidos políticos al momento de registrar sus candidaturas, destacan datos acerca de los siguientes aspectos: historia profesional y/o laboral, su trayectoria en el ámbito profesional, laboral y/o social; grado máximo de estudios y su estatus, así como otra formación académica: cursos, diplomados, seminarios; historia profesional y/o laboral que describa la experiencia, los años y las actividades realizadas en ésta; trayectoria política y/o participación social en organizaciones ciudadanas o de la sociedad civil, y ¿por qué quiere ocupar un cargo público?

Pero, sobre todo, también se capturarán ¿cuáles son sus dos principales propuestas?, debiéndose precisar, en cada una de ellas, la población objetivo, metas y plazos para su promoción como iniciativa de ley o política pública. De la misma forma, tratándose de alguna acción afirmativa, se informará la propuesta en materia de género o, en su caso, del grupo en situación de discriminación que representa, la cual deberá describir la población objetivo, metas y plazos para su promoción como iniciativa de ley o política pública.

Como se puede observar, de una primera apreciación la información que ofrecerá el sistema referido permitirá contar en cierta forma con elementos para orientar la decisión ciudadana, y si bien es un sistema que está pensado en la elección de las y los representantes populares, en cierta medida también pudiese servir, sin proponérselo, como un insumo para valorar el cumplimiento o no de, por lo menos, dos propuestas de campaña.

c. Plataformas electorales

Como se vio, en el caso de Jalisco la revocación de mandato puede iniciar por incumplimiento a las plataformas electorales; es decir, pareciera que, desde la perspectiva de aquella entidad se puede llevar un seguimiento y control de lo ofrecido en las campañas a través de las plataformas.

De entrada, al margen de lo que se establece en Jalisco, es una realidad que se debería dar un replanteamiento a las plataformas electorales que presentan todos los partidos políticos como parte de los requisitos que deben cubrir en el contexto del registro de sus candidaturas, puesto que pueden ser un verdadero incentivo para elevar el nivel de las campañas, dejando de ofrecer cuestiones irrealizables, con propuestas más realistas, y al mismo tiempo se generaría un contexto en el que la ciudadanía atendería más a las ofertas que a la imagen de los candidatos; pero, sobre todo, también se podrían entender como mecanismos de control, evaluación y seguimiento al ejercicio del poder que les fue conferido a través de las

urnas.

Se trata, en este punto, de analizar el papel de las plataformas electorales en el diseño de nuestro sistema electoral, y particularmente reflexionarlas como un instrumento de evaluación al ejercicio del poder público.

VII. Fuentes de consulta

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2014 y su acumulada 33/2014.

Promoventes: Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=168497> (consultada el 28 de abril de 2016).

88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015. Promoventes: Partido Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano y MORENA. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=187146> (consultada el 28 de abril de 2016).

126/2015 y su acumulada 127/2015. Promoventes: MORENA y Partido Acción Nacional. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=191506> (consultada el 28 de abril de 2016).

ACUERDO de Sala SER-PSD-63/2015. Promovente: Aarón Jiménez Paz. Partes señaladas: Partido de la Revolución Democrática y otra. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SRE/2015/PSD/SRE-PSD-00063-2015-Acuerdo1.htm> (consultada el 28 de abril de 2016).

ÁNGELES CERÓN, Esteban, “El debate político y el voto programático para un buen gobierno”, 2018.

ÁVILA, Rodrigo, “Sufragio efectivo, sí reelección”, revista *Letras Libres*, febrero de 2014. Disponible en <http://www.letraslibres.com/mexico-espana/sufragio-efectivo-si-reeleccion> (consultada el 7 de noviembre de 2016).

CASTELLANOS, Eduardo de Jesús, “El impacto de la reelección municipal inmediata, en la reforma constitucional de 2014, para el gobierno municipal y la democracia nacional”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 6 (julio-diciembre), México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014. Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10069/12097> (consultada el 7 de noviembre de 2016).

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral de 10 de febrero de 2014. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014 (consultada el 28 de abril de 2016).

DICCIONARIO ELECTORAL, México: Instituto Interamericano de Derechos

- Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral/ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/ Instituto Federal Electoral, 2003.
- GILAS, Karolina M. y MÉNDEZ PACHECO, Alma Verónica, “La reelección legislativa en México: la ilusión del poder ciudadano”, en *Foro La Reelección*, coord. Carlos Salvador Rodríguez Camarena y Humberto Urquiza Martínez. México: Instituto Electoral de Michoacán/Tribunal Electoral del Estado de Michoacán/Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo/División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2016.
- OPINIÓN SUP-OP-5/2014. Acción de inconstitucionalidad: 32/2014 y su acumulada 33/2014. Promoventes: Partido de la Revolución Democrática y Partido Movimiento Ciudadano. Demandados: Congreso del Estado de Colima y otro. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2014/OP/SUP-OP-00005-2014.htm> (consultada el 28 de abril de 2016).
- _____. SUP-OP-48/2014. Acción de inconstitucionalidad: 72/2014. Promovente: Partido de la Revolución Democrática. Demandados: Congreso del Estado de Hidalgo y otra. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/PLENO/OPTEPJF-Docs/72-2014.PDF> (consultada el 28 de abril de 2016).
- _____. SUP-OP-30/2015. Acción de inconstitucionalidad: 126/2015 y su acumulada 127/2015. Promoventes: MORENA y Partido Acción Nacional. Órgano legislativo que emitió la norma impugnada: Congreso del Estado de Quintana Roo. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/PLENO/OPTEPJF-Docs/Opini%C3%B3n%20AI%20126-2015.PDF> (consultada el 28 de abril de 2016).
- REYNOSO ANGULO, Víctor, *Representación legislativa y rendición de cuentas. Dilemas, riesgos y malentendidos*, núm. 11 de Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.
- ROLDÁN XOPA, José, *Caso reelección en el municipio de Tulum, Quintana Roo*, núm. 17 de la Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, Vertiente Salas Regionales, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.
- SALAZAR-ELENA, Rodrigo, “La reelección legislativa en México: ¿qué efecto esperar?”, México: FLACSO, 2014. Disponible en <http://blog.flacso.edu.mx/rodrigo-salazar/2014/09/05/reeleccion-legislativa/> (consultada el 7 de noviembre de 2016).
- SENADO DE LA REPÚBLICA, LXXII Legislatura. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reformas del Estado, de Estudios Legislativos, primera y de Estudios Legislativos, segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos en materia política-electoral. Disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/dictamen_031213.pdf (consultada el 28 de abril de 2016).

SENTENCIA SX-JDC-81/2014. Actor: Hortencia Hernández Vásquez. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2014/JDC/SX-JDC-00081-2014.htm> (consultada el 28 de abril de 2016).

SDF-JDC-203/2014. Actor: Martín Martínez Agustín, en representación de la planilla “Compromiso por Zoyamazalco”. Autoridad responsable: Comisión Municipal de Procesos Electorales de Coyotepec, Puebla. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2014/JDC/SDF-JDC-00203-2014.htm> (consultada el 28 de abril de 2016).

SER-PSC-5/2014. Promovente: Partido de la Revolución Democrática y otros. Parte denunciada: Partido Verde Ecologista de México y otros. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SRE/2014/PSC/SRE-PSC-00005-2014.htm> (consultada el 28 de abril de 2016).

SUP-REP-63/2015. Recurrente: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/REP/SUP-REP-00063-2015.htm> (consultada el 28 de abril de 2016).

SM-JDC-325/2015. Actor: Javier Alejandro Molina Trujillo. Responsable: Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SM/2015/JDC/SM-JDC-00325-2015.htm> (consultada el 28 de abril de 2016).

SX-JDC-234/2015. Actor: Partido Verde Ecologista de México. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Chiapas. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2015/JRC/SX-JRC-00234-2015.htm> (consultada el 28 de abril de 2016).

TRUJILLO GARCÍA, Carlos Holmes y TRUJILLO GARCÍA, José Renán, “El voto programático, el nuevo poder del ciudadano”, Oveja negra, 1994.

UGALDE, Luis Carlos y LORET DE MOLA, Gustavo Rivera, “La reelección en México: antecedentes y retos de la reforma electoral de 2013”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 6 (julio-diciembre), México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014. Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10075/12103> (consultada el 7 de noviembre de 2016).

Votos
proporcionales

Representación proporcional, una forma de legitimación y gobernabilidad

Juan Adolfo Montiel Hernández

SUMARIO: I. Introducción. II. Sistemas electorales. III. Los sistemas electorales más relevantes. IV. Origen de la representación proporcional. V. Comentarios finales. VI. Bibliografía.

I. Introducción

La coincidencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que obtienen las organizaciones participantes en una elección para cuerpos colegiados es algo que ha preocupado en la representación política, por ello la importancia de la proporcionalidad en los sistemas de representación.

A mayor coincidencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños de las organizaciones participantes mayor será la proporcionalidad del resultado de una elección determinada, y del sistema electoral aplicado. Mientras mayor sea la diferencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños de las organizaciones participantes menor será la proporcionalidad del resultado de la elección y del sistema electoral. Esta diferencia sirve para establecer

el nivel de desviación de la proporcionalidad, también conocido como “desproporcionalidad”, que sería la cara inversa de la proporcionalidad, y puede definirse como el nivel de desviación del porcentaje de votos y el porcentaje de escaños de las organizaciones participantes en una elección para cuerpos colegiados.

La proporcionalidad del resultado de una elección está vinculada directamente al grado de representatividad del cuerpo elegido con respecto al electorado. A mayor proporcionalidad mayor es el grado de representatividad, en el sentido de que los cuerpos colegiados (normalmente son los legislativos) estarán integrados de manera que reflejen las orientaciones políticas del electorado.

A mayor proporcionalidad de un sistema más difícil será que existan mayorías parlamentarias artificiales, las cuales son cuando un partido o coalición de partidos obtiene la mayoría absoluta de los escaños de un cuerpo legislativo sin haber logrado la mayoría absoluta de los votos. Sin embargo, no hay un sistema electoral totalmente proporcional, unos sistemas son más proporcionales que otros, dependiendo de varios elementos y consideraciones.

II. Sistemas electorales

Suele emplearse como sinónimos los conceptos sistema electoral, derecho electoral, régimen electoral, incluso ley electoral; estos conceptos tienen dos sentidos conceptuales: uno amplio que abarca las normativas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos; y un sentido estricto, por ejemplo, el sufragio o el modo de convertir votos en escaños.

Sin embargo, sí existen diferencia entre estos conceptos: régimen electoral corresponde a un sentido, abarcando todos los fenómenos relacionados con la elección; derecho electoral, se refiere a todo lo regulado por ley en relación con las elecciones, coincidiendo en el sentido amplio de las condiciones del sufragio para poder participar en las elecciones y a la configuración de este derecho de participar. El concepto de sistema electoral en su sentido restringido o estricto se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder político. En algunos lugares de América Latina los sistemas electorales se consideran de forma amplia, análogo al régimen electoral.

Para efectos del presente trabajo debemos tomarlo en sentido restringido, es decir, los sistemas electorales son los procedimientos de formación de órganos de representación política en las elecciones, regulan la manera de como el elector puede expresar su preferencia política en votos y cómo ese voto se convierte en decisiones sobre la ocupación personal de cargos/escaños y la composición parti-

dista de asambleas representativas. La proporcionalidad es una de las características mediante las cuales se evalúan los efectos de los sistemas electorales.

Dentro de los sistemas electorales existen elementos técnicos a considerar como: prorrateo electoral, candidatura electoral, procedimiento de votación, fórmulas electorales, zona electoral o circunscripciones, candidaturas individuales o por lista, procedimiento de votación (un voto o varios votos del elector), el procedimiento de asignación de escaños, entre muchas otras cuestiones.

III. Los sistemas electorales más relevantes

Los estados democráticos modernos cuentan con un factor común para la designación de sus representantes populares: las elecciones. En ese marco, el sistema electoral se refiere a las instituciones, las reglas y los procedimientos destinados a regular las diversas etapas de los procesos de votación, por los cuales la voluntad de la ciudadanía se traduce en una determinada integración de los órganos de gobierno y de representación política.

Como lo mencionamos anteriormente, el sistema electoral definen funciones básicas, como quienes pueden votar y ser votados, cuantos votos están disponibles para cada elector por tipo de elección, como deben desarrollarse las precampañas y campañas, como se determinan y delimitan los distritos y secciones electorales, quienes y como deben organizar los comicios, como deben emitirse y contarse los sufragios para que sean válidos, cuánto dinero se puede erogar en cada proceso electoral, como y quienes resuelven los conflictos poselectorales, entre otras. Así, la finalidad del sistema electoral es recibir votos en las condiciones legal y previamente establecidas para la generación de órganos de gobierno o representantes dotados de legitimidad, como aval político y jurídico que permita a los poderes públicos tomar decisiones como representantes o mandatarios de la voluntad popular.

Los tres tipos de sistemas electorales más relevantes son: el mayoritario, el proporcional y el mixto.

1) El sistema de mayoría

Está basado en el principio por el cual la voluntad de la mayoría de los electores es la única que cuenta en la asignación de los cargos de elección popular con representación política. La mayoría puede ser simple o relativa, absoluta o calificada. La diferencia radica en el número de votos que se necesita para la aprobación de la persona que ha de desempeñar el cargo popular.

De acuerdo con Leonardo Valdés Zurita, los grandes obstáculos a los que se ha enfrentado dicho sistema son respecto a que, en el caso de presentarse una gran

fragmentación del voto, el candidato ganador solamente represente a una pequeña minoría del electorado, y que los efectos de sobre y subrepresentación pueden provocar que un partido con mayoría acapare todos los cargos en disputa y así quede sobrerrepresentado, dejando a sus adversarios subrepresentados.

La ventaja de tal sistema es la prevalencia de la voluntad de la mayoría de los electores, la cual se impone a la minoría. Así, se dejan a un lado los formulismos y se cierra la posibilidad al cambio en el resultado derivado de la interpretación de preceptos normativos por parte de los distintos operadores jurídicos.

2) Sistema de representación proporcional

Dicho sistema es históricamente colocado como antagonista del sistema mayoritario y busca trasladar, de una manera fidedigna, el porcentaje de votos de cada partido o la opción política con la proporción del número de escaños del cuerpo legislativo que se sometieron al escrutinio.

Dieter Nohlen clasifica los sistemas de representación proporcional de la manera siguiente:

- Representación proporcional pura. En esta coinciden la proporción de votos conseguidos por un partido y la proporción de escaños que se le asignan. Los electores no están presionados para calcular su voto.
- Representación proporcional impura. En esta existen barreras indirectas, como una gran cantidad de distritos pequeños y medianos, que impiden que sean iguales las proporciones votos/escaños.
- Representación proporcional con barrera legal. En esta se limita el número de partidos mediante una barrera que de antemano impide a los pequeños acceder a una representación parlamentaria, reduciendo las opciones del voto a los electores. La proporcionalidad se distorsiona porque se distribuyen los escaños solo a los partidos que logran saltar esa barrera.

La proporcionalidad se desarrolla en función de dos formas básicas: i) el voto individual, por medio del cual los electores eligen al que consideran el mejor representante, y ii) por medio de listas, las cuales pueden ser rígidas, o libres.

Sin importar el tipo de proporcionalidad, los ciudadanos diluyen el derecho a elegir a su propio representante de manera directa, toda vez que el resultado será indudablemente proporcional a la preferencia por un partido, una plataforma electoral o el desarrollo de una campana, más que por la afinidad a un candidato determinado y su perfil. Su objetivo central es evitar que los grupos de poder estén sobrerrepresentados y la opinión de las minorías se vea opacada.

3) Sistema mixto

Entre esa dicotomía de privilegiar la gobernabilidad o la representación surgen sistemas mixtos que suelen ser preponderantemente mayoritarios, pero incorporan elementos para dar espacio a la representación de las minorías. Tienen una particularidad fundamental: la sección del órgano legislativo que se elige por representación proporcional está pensada como una adición que pretende compensar la desproporción de la representación elegida por medio de la mayoría relativa.

Pueden existir diversas variantes en ese tipo de sistemas. Entre sus elementos básicos y comunes se tiene que: i) se basan en el voto depositado en urnas; ii) existe una lista previa determinada por los partidos políticos, y iii) existe una fórmula mediante la cual se hace la asignación final de escaños.

En ese entendido, todos los grupos mayoritarios y minoritarios pueden verse representados, con voz y voto, en el órgano colegiado, con la aspiración de abonar en la estabilidad, justicia y representatividad de los sectores, incluyendo los catalogados como históricamente vulnerables.

La ventaja de los sistemas electorales mixtos es que, al incorporar ambos principios y, por tanto, distritos uninominales y circunscripciones plurinominales, tienden a propiciar un fuerte vínculo entre los representantes electos y la ciudadanía en general, en especial quienes ejercieron el voto a su favor.

IV) Origen de la representación proporcional

La representación proporcional es el sistema más extendido entre los regímenes democráticos actualmente, para integrar sus parlamentos. Sin embargo, el nacimiento de las ideas sobre representación proporcional se da entre 1850 y 1900 en Europa y Estados Unidos. Bélgica en 1899, Suecia en 1900, Cuba en 1907, fueron de los primeros países en aplicar el sistema de representación proporcional.

En aquella época los sistemas electorales presentaban básicamente dos modalidades:

La primera es el denominado “General Ticket” (boleto general) o “Scrutin de liste” (escrutinio de lista). En este sistema se divide al país en distritos, en cada distrito se eligen varios escaños; y a cada votante se le dan tantos votos como escaños hayan de elegirse. Los candidatos que más votos hayan obtenido ocuparán los escaños designados. El problema de este sistema es que facilitaba a las facciones obtener todos los escaños, bastaba que el candidato más popular solicitara a los electores que votaran por su grupo de candidatos, para que estos ganaran todos los espacios del distrito.

La segunda, es el “District System” (Sistema de Distritos), que surge para remediar los problemas del anterior sistema. En cada distrito se elegirá un solo

escaño y se otorgará un solo voto por persona.

Estas modalidades del sistema generaban problemas contra los que surgió una corriente reformista, las inconformidades eran las siguientes:

- Vulneración del principio mayoritario, muchas veces los parlamentarios que hacían mayoría parlamentaria habían sido votados por una minoría.
- Minorías sin representación, con el sistema vigente las minorías quedaban sin nadie que pudiera representarlas. Esta denuncia se enfoca al menos de tres modos diferentes.
- Polarización, el sistema originaba la división en la sociedad entre las dos principales opciones.
- Corrupción, al hacer depender la victoria o el fracaso, el todo o nada, de unos pocos de votos, facilitaba la tentación tanto de la compra de los votos como de la de los votantes mismos.
- Gerrymandering, la delimitación de los distritos con el objetivo expreso de favorecer o perjudicar a uno o varios partidos políticos, siempre ha sido un problema.

Esta corriente reformista propuso principalmente cuatro alternativas concretas a los sistemas vigentes en ese momento:

1. *El voto limitado.* En 1854 lord Russel propuso que en el sistema en el que los distritos electorales elegían tres escaños cada uno y se otorgaba al ciudadano tres votos, se otorgaran únicamente dos. De esa forma, el ciudadano sólo podía votar por dos candidatos. De esa forma la facción más votada ya no iba lograr que sus tres candidatos siempre quedaran electos, sino que uno de los tres pertenecería a la segunda facción más votada. Esta iniciativa no fue muy popular.
2. *El voto acumulativo.* En Inglaterra James Garth Marshall, en 1953, propuso que se otorgaran tantos votos como escaños se elegían en un distrito, sin embargo, el ciudadano tenía la facultad para acumular los votos para uno solo de los candidatos o para varios. Por ejemplo, podía otorgar tres votos a un candidato y dos votos a otro. Con ese sistema los candidatos más populares aseguran su escaño, pero los otros candidatos de su facción no necesariamente.
3. *El sistema transferible.* Consta de dos elementos: se vota a los candidatos individualmente, y cuando un candidato obtiene los votos suficientes para ser electos, el voto se transfiere a otro candidato segundo en la preferencia del elector. Es decir, la boleta permite selecciones un candidato x), y) y z), por ejemplo, si el candidato x) asegura su escaño, los votos que sobran en su favor, se transfieren al candidato y).
4. *El voto a listas de partido.* Este es el sistema más extendido, el elector

vota a la lista de candidatos de un partido, y el partido obtiene escaños en proporción a su número de votos.

El movimiento reformista, integrado por asociaciones, revistas y teóricos, se dividía en dos tipos: la tendencia personalista, que proponía una relación directa del representante con sus representados, pugnando por la calidad intelectual y moral de los representantes y abogando por el hecho de que una vez electo, el parlamentario goza de absoluta libertad y no está sujeto a la voluntad de los electores; la otra tendencia, era de carácter cuantitativo y no cualitativo, pugnaba por que la representación será justa cuando sea exacta, la proporción de representantes de una facción de un parlamento, debe ser la misma que la proporción de electores que esa facción tuvo en la sociedad, como un espejo.

En un primer momento no había consenso sobre el nombre que se le daba al sistema, pues se hallaban otras denominaciones como “representación personal”, sin embargo, poco a poco fue tomando fuerza el concepto de “representación proporcional”, Baily, en 1869, había publicado el libro *A Scheme for proportional representation*, Salem Duchter, 1872 publicó *Minority or proportional representation*, y en ese mismo año Charles Buckalew publica *Proportional representation*. Posterior a esos años, fue tomando fuerza el concepto de “proportional representation” y fue traducido a otros idiomas, haciendo surgir un nuevo paradigma en los sistemas electorales.

Estas alternativas concretas, representaron las ideas reformistas de los sistemas electorales. Aunque no queda clara la relación que cada una de ellas tenga con la idea de proporcionalidad, finalmente se englobaron dentro del sistema que posteriormente se difundiría como representación proporcional.

V. Comentarios finales

El sistema electoral funciona como un espacio de competencia e interacción entre proyectos políticos, jurídicos, sociales y económicos, y permite cambios pacíficos en la integración de órganos de gobierno y de representación política. Si bien entre las principales funciones del sistema electoral están: i) contrastar opciones políticas entre los partidos; ii) posibilitar la lucha democrática por el poder político; iii) organizar la obtención legítima de puestos de representación y gobierno, y iv) regular el ejercicio democrático y legítimo de las facultades legislativas, un aspecto que no se debe perder de vista es que la interpretación de las reglas establecidas puede conllevar a distorsiones al momento de traducir votos en escaños.

La clasificación general de los sistemas electorales sigue siendo la de representación mayoritaria y representación proporcional; ambos conceptos tienen un

significado doble, por un lado son criterios de decisión: la decisión de quien obtendrá el mandato o los mandatos (escaños). El otro significado es el de representación, es decir, señalan un objetivo con respecto a la composición de la asamblea representativa, la cual estará orientada por la formación mayoritaria por un partido o una alianza de partidos por el sistema electoral, o por una reproducción más o menos fiel de las preferencias políticas del electorado a nivel del parlamento.

Por ello, el grado en que un sistema electoral es proporcional indica, a su vez, en qué medida es probable que los cuerpos legislativos reflejen las orientaciones políticas de los votantes.

Los partidarios de elevados niveles de proporcionalidad argumentan que cuerpos legislativos altamente representativos son necesarios para incrementar la posibilidad de que sus decisiones sean realmente un reflejo de la voluntad popular. Quienes consideran que este objetivo es fundamental, son usualmente partidarios de adoptar sistemas electorales de representación proporcional.

Quienes consideran que el objetivo fundamental de una elección es garantizar una gobernabilidad, consideran que más importante que asegurar una alta representatividad es que exista una mayoría clara en los cuerpos legislativos a favor de la organización o coalición con mayor apoyo popular, son partidarios de establecer sistemas electorales mayoritarios.

Sin embargo, el sistema electoral es una variable potencialmente influyente, pero no es una variable causante de todo lo bueno o malo en el desarrollo político de las naciones. Es una variable importante para la gobernabilidad de un país, la viabilidad de un sistema democrático depende del sistema electoral. Otras variables son la histórica, económica, social, política cultural, etc., que influyen en la política, más específicamente en la representación política y en la conformación de los sistemas partidarios y a través de estas variables en la gobernabilidad.

Por otro lado, si partimos del supuesto que el sistema electoral es un producto del consenso entre los partidos políticos, incluso entre los más relevantes, es que se le confiere legitimidad. Para entender la importancia del consenso para la legitimidad del sistema electoral, oportuno diferenciar entre dos conceptos de legitimidad respecto a las instituciones:

1. La legitimidad que merecen las instituciones debido al valor democrático que contienen o al diseño que reflejan, más allá de un alto grado de madurez democrática del sistema, una perfección técnica.
2. La legitimidad que reciben por parte de la sociedad, de sectores o grupos o parte de la opinión pública en general, debido al reconocimiento, la atención la lealtad que provocan, procuran y promueven gracias a factores que pueden ser independientes a aquellos que fomentan el primer tipo de legitimidad. Entre estos factores se encuentran la tradición, la experiencia histórica, en el caso de las democracias bien establecidas; y el

acuerdo y el consenso fundacional del nuevo sistema político que incluye al sistema electoral, en el caso de las democracias recién establecidas.

En suma, los sistemas electorales son producto de la evolución histórica, su variedad se debe precisamente al hecho de que no son producto de consideraciones ahistóricas sino que su desarrollo refleja las estructuras sociales y los procesos en situaciones y países distintos.

Los efectos políticos de los sistemas electorales dependen en gran medida de las estructuras sociales, de condiciones institucionales y comportamientos políticos. Es necesario entonces considerar siempre el contexto, las condiciones específicas de cada país. Los dos tipos básicos de sistemas electorales son la representación por mayoría y la representación proporcional que se distinguen por el principio de representación, a saber: desproporción entre votos y escaños a fin de facilitar la formación de mayorías en el Parlamento o relación proporcional entre votos y escaños a fin de facilitar la representación proporcional de los grupos sociales.

No existe un sistema electoral óptimo. Sólo existen soluciones técnicas y políticamente más aceptables y viables que otras para países diferentes, en épocas distintas, es decir, en relación con espacio y tiempo. Aún cuando existiera un sistema electoral óptimo esto no significaría que se impusiera por tal calidad. La decisión sobre el sistema electoral no obedece a criterios elevados supuestamente exentos de juicios de valor sino en primera instancia puntos de vista de las fuerzas políticas que participan en la toma de decisión. La cuestión del sistema electoral es una cuestión de poder.

VI. Bibliografía

- AGISS BITAR, Fernando, GILAS, Karolina M., y TENORIO CUETO, Guillermo A., *Acciones de inconstitucionalidad en materia electoral*, Edit. TEPJF, México, 2018.
- ALANÍS FIGUEROA, María del Carmen, “Antecedentes históricos de la representación política en México”, en *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Hugo A. Concha Cantú Coord., Biblioteca Jurídica Virtual UNAM, 2002. Disponible en <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/16207>
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Diccionario Electoral*, coeditado por UNAM, IIJ-UNAM, TEPJF e IFE, México, 2003.
- NOHLEN, Dieter, *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, Métodos, Conceptos*, Edit. Porrúa y Colegio de Veracruz, México, 2006.
- SÁNCHEZ DE TAGLE, Gonzalo, coord., *Justicia en una democracia constitu-*

cional, Edit. TEPJF, México, 2020.

URDÁNOZ, Jorge, “La representación proporcional: génesis histórica de un paradigma confuso”, *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), ISSN: 0048-7694, núm. 145, Madrid, julio-septiembre (2009). Recuperado de <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/27507jorgeurdanozrep145.pdf>

Revocación
de mandato

Revocación de mandato, mecanismo de ratificación o pérdida de la legitimidad

**Jean Cadet Odimba On'Etambalako
Wetshokonda**

SUMARIO: I. Introducción. II. Conceptualización. III. Revocación de Mandato ¿herramienta de legitimación, de castigo o para favorecer / atacar al gobernante en turno? IV. ¿Es la revocación de mandato un mecanismo funcional de participación ciudadana abierta? V. Conclusiones. VI. Fuentes de consulta.

I. Introducción

En los últimos años México ha tenido un declive en su forma de gobierno y en la confianza en las instituciones, lo que ha traído consigo descontento e insatisfacción ciudadana respecto a la democracia del país. El desempeño de nuestra democracia hace tiempo está siendo incapaz de cumplir con las expectativas ciudadanas. Ésta es una situación alarmante, debido a que de la insatisfacción ciudadana surge

un distanciamiento cívico de los ciudadanos, que genera a su vez la inestabilidad en la legitimidad del gobierno.

La legitimidad es la condición que le da justificación y consentimiento a quien ejerce el poder. Podría verse como la cualidad que le otorga al gobierno una autoridad moral que respalda el “derecho a gobernar” y motiva la cooperación política con los ciudadanos, lo que resulta de vital importancia en el desarrollo de una verdadera democracia, misma en la que la ciudadanía interviene continua y activamente y no sólo en los procesos de jornada electoral, mediante mecanismos de participación ciudadana creados para tal fin.

La revocación de mandato es uno de estos mecanismos democráticos, que resulta por demás interesante, tanto por la acción y efectos que puede producir, como por la polarización que provoca en una ciudadanía con nuestro contexto, las diversas discusiones o cuestionamientos que se realizan entre la doctrina y, por supuesto, la forma en que impacta en la legitimidad de un gobierno.

II. Conceptualización

En un primer momento, analicemos lo que se entiende por revocación de mandato. En palabras del Instituto Nacional Electoral (INE), “es el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño de la persona titular de la Presidencia de la República, a partir de la pérdida de la confianza”¹. De la definición del INE son relevantes los elementos de que la revocación de mandato es un instrumento de participación ciudadana derivada de la pérdida de confianza, piedra angular de la legitimidad.

Por su parte, el Instituto Nacional de Estudios Políticos, A.C. (INEPAC), afirma que

“desde la perspectiva del derecho constitucional, la revocación es un recurso indispensable en los regímenes democráticos; se basa en el principio de que los funcionarios públicos son simples agentes de la voluntad popular y deben estar sujetos al control de los ciudadanos, por lo que cuando estos últimos se sientan insatisfechos con el trabajo de cualquier funcionario pueden retirarle la confianza que en algún momento le depositaron por la vía electoral. En este sentido, la revocación puede anular tanto un mandato como un programa”².

1 Instituto Nacional Electoral, *Revocación de mandato*, Gobierno de México. Disponible para su consulta en línea en: <https://www.ine.mx/revocacion-mandato/>.

2 Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis Dirección de Servicios de Investigación y Análisis Subdirección de Análisis de Política Interior, “Revocación de Mandato”, estudio comparativo a nivel local e internacional, y de iniciativas presentadas en el tema, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, México, 2016, p. 8.

De esta definición podemos rescatar la premisa de que los funcionarios públicos siempre deben estar sujetos al control de los ciudadanos; dicho control se podrá ejercer mediante el mecanismo de revocación de mandato.

Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación establece que la revocación de mandato “es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden destituir por medio de una votación a un funcionario público antes de que expire el período para el cual fue elegido. La revocación de mandato abre la posibilidad a la ciudadanía, para que una vez satisfechos los requisitos correspondientes, someta a consulta del cuerpo electoral, la remoción de un funcionario público electo, antes de que venza el plazo para el cual fue designado”³. De lo anterior resalta el componente de que mediante este procedimiento se termina anticipadamente el periodo para el que un funcionario fue electo.

Aunado a ello, en el Diccionario de Ciencia Política de Dieter Nohlen, éste define a la revocación como el procedimiento institucional previsto en concepciones de democracia directa, de acuerdo con el cual es posible en todo momento la remoción del puesto de representantes electos por parte de sus electores⁴. De aquí es preciso clarificar que en la democracia directa los ciudadanos son consultados para todas las decisiones, mientras que en la indirecta los ciudadanos sólo eligen representantes que luego tomarán las decisiones. Es por ello que la revocación de mandato es un mecanismo de participación directa.

En nuestro proceso de conceptualización es prudente y necesario distinguir al mecanismo de revocación de mandato de otros procedimientos de destitución, como el juicio político. En este tenor de ideas, respecto a semejanzas, tenemos que el potencial resultado es el mismo: la destitución anticipada del funcionario público. En contrario, las diferencias son más. La revocación de mandato se decide en las urnas por el mismo electorado que designó al funcionario público en primer lugar. El sujeto que decide es distinto: la ciudadanía en uno, el Congreso en otro. Las razones también son distintas, tanto en superficie como en fondo, siendo en la revocación motivos como la pérdida de confianza y en el juicio político cargos como tal. El juicio político claramente se trata de una cuestión judicial desarrollada por órganos políticos en la que existen «cargos»; en la revocación de mandato no se requiere de acciones judiciales, las que a su vez requerirían del respeto al debido proceso⁵.

3 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Glosario”, *Revocación de mandato*. Disponible para su consulta en línea en: <http://www.trife.gob.mx/glossary/3/letter>.

4 Nohlen, Dieter, *Diccionario de Ciencia Política*, Editorial Porrúa México y El Colegio de Veracruz, Volumen 2, México, 2006.

5 García Campos, Alán, *La revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México,

En suma, podemos definir a la revocación de mandato como el mecanismo de participación ciudadana directa mediante el cual se termina anticipadamente el periodo para el que un funcionario fue electo, derivado de la pérdida de legitimidad y confianza que el pueblo depositó en él durante un procedimiento de jornada electoral. Este mecanismo encuentra justificación en que los funcionarios públicos siempre deben estar sujetos al control de los ciudadanos.

Es momento de detallar que existen dos formas bajo las que se lleva a cabo la revocación de mandato. La primera de ellas es indirecta y se conoce bajo el nombre de “mixta” o “top-down”. Este mecanismo es llevado a cabo por iniciativa de alguna autoridad del gobierno, ya sea a través del parlamento o del mismo presidente.

De acuerdo con Mario Daniel Serrafiero y María Laura Eberhardt en su obra *Presidencialismo y revocatoria de mandato presidencial en América Latina*, son características de este modelo de revocación:

- Funcionar como un mecanismo de destitución política anticipada del gobierno en manos de la oposición, especialmente cuando la designación de su reemplazante está prevista que sea canalizada a través de elecciones.
- Resultar un mecanismo de apoyo plebiscitario a un presidente que, sintiéndose amenazado en su continuidad por un proceso de juicio político o por una situación de crisis social —y política— grave, puede movilizar su convocatoria para reafirmarse en su cargo.
- La incorporación de este mecanismo en las reformas constitucionales podría también operar como un artilugio de distracción respecto a otras modificaciones que refuerzan las prerrogativas presidenciales.

Por otro lado, el modelo directo y que puede ser activado mediante la recolección de firmas y es activado por el electorado —como es el caso de México—, se conoce como “full” o “bottom-up”⁶. En este sentido, los autores en cita señalan también algunas de las características de este modelo de revocación, las cuales las clasifican de la siguiente manera:

- Constituye un mecanismo de participación que permite a cada ciudadano expresar, a través del ejercicio del voto en un referéndum vinculante, su disconformidad (o no) con un mandatario elegido democráticamente.
- Es un mecanismo de control de los representantes que incentiva a la po-

2003, p. 26. Disponible para su consulta en línea en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/1/cnt/cnt3.pdf>

6 García, A., *La revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico*, Dirección General de Bibliotecas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2005. Disponible para su consulta en línea en: <https://biblat.unam.mx/hevila/Quidiuris/2005/vol1/2.pdf>.

blación a monitorear la gestión de los mandatarios durante la mayor parte de sus periodos.

- Flexibiliza el mandato fijo de los funcionarios electos, los que pueden resultar destituidos por el voto en referéndum de la ciudadanía a solicitud de ésta, antes de la fecha de expiración normal prevista para su periodo.
- Puede ser un mecanismo útil para moderar o suavizar una situación de hiperpresidencialismo o excesiva concentración de facultades en el Ejecutivo a expensas de los otros poderes.
- Funcionaría como un dispositivo de *accountability vertical societal*, cuya existencia y disponibilidad en manos del ciudadano mantendría a los gobernantes en situación, necesidad o conveniencia de rendir cuentas de sus acciones y omisiones a los gobernados.
- Modificaría la concepción y ejercicio de la representación moderna, basada en la confianza del mandante respecto de los mandatarios. A diferencia de épocas pasadas, en las que las consecuencias de las decisiones políticas sólo se juzgaban electoralmente al final del mandato, la revocatoria habilitaría la posibilidad de castigar las conductas de los representantes durante la mayor parte de su periodo. Cabe incluso aclarar que, en algunos países, se menciona como causa de uso de la revocatoria el incumplimiento por parte del mandatario de sus promesas de campaña, significando una especie de acercamiento a la antigua noción de “mandato imperativo”.
- Es un instrumento que democratizaría al régimen presidencial, siendo que no sólo la designación sino también la destitución de un representante podría realizarse por medio del ejercicio del voto ciudadano⁷.

Otro punto importante en nuestra conceptualización es el estudio de la experiencia latinoamericana en la implementación del mecanismo de participación ciudadana de revocación de mandato. Para ello, analizaremos el caso de Venezuela, Ecuador, Colombia y Bolivia.

Importante es puntualizar en que desde los 80 del siglo pasado varios países latinoamericanos ejecutaron reformas constitucionales en las que incorporaron la revocatoria de mandato, entre otros mecanismos de democracia directa. Esta herramienta permite a los ciudadanos destituir representantes electos a través de un referéndum. Venezuela la incorporó en 1999, alcanzando incluso al presidente, y la aplicó en 2004 contra Hugo Rafael Chávez Frías⁸, siendo un importante re-

7 Serrafero, Mario Daniel, y Eberhardt, María Laura, “Presidencialismo y Revocatoria de mandato presidencial en América Latina” en *Miradas feministas sobre la profundización democrática*, Vol. 54 núm. 2, 2017, pp. 509-531.

8 Eberhardt, María Laura, “La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y

ferente en el área. En 1999 Venezuela marcó la diferencia a nivel Latinoamérica, pero al ser un país con un régimen socialista que goza de popularidad negativa a nivel internacional —debido a las referencias de los medios de comunicación— en el exterior se comenzó a visualizar como un método ambiguo que en lugar de favorecer el sistema democrático más bien podía polarizarlo. Por ello, su justificación como defensa de los derechos de los ciudadanos frente a sus autoridades se percibió en sus inicios como un problema que cae en la arbitrariedad, debido a que los niveles de corrupción e impunidad en los países de Latinoamérica son alarmantemente altos, siendo así concebido con temor y reservas por parte de los actores políticos de ideología más conservadora, los que prefieren mantenerse en la esfera de lo convencional y rígido del sistema político de algunos países⁹.

Debido a la influencia política de Venezuela prosiguieron otras naciones que admitieron este recurso vertical, ya sea en el ámbito del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo, sucediéndolo otros países:

País	Tipo de revocatoria	Ámbito
Venezuela	Cargos ejecutivos y legislativos	Nacional y subnacional
Ecuador	Cargos ejecutivos y legislativos	Nacional y subnacional
Colombia	Cargos ejecutivos	Subnacional
Bolivia	Cargos ejecutivos y legislativos	Nacional y subnacional

Como se muestra en la tabla, pueden coexistir diversas combinaciones entre sí en el sistema político de un país, dependiendo la naturaleza de sus preceptos normativos. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 establece en su artículo 72: “Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables”. (El cual había sido el ejemplo más reciente y conocido con la revocación de Hugo Chávez en 2004, en el que el 40.74 por ciento de los electores votaron sí a la revocación y un 59.25 por ciento votaron por la negativa, con lo

limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador” en *Colombia Internacional*, núm. 92, Colombia, 2017, pp. 105-133.

9 Cárdenas, J. F., Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 40, 41, y adiciona la fracción XXIX-Q al 73, de la constitución política de los estados unidos mexicanos y por el que se expide la ley de revocación de mandato, que presenta el diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, del grupo parlamentario del PT, Senado de la República, 2012. Disponible para su consulta en línea en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/36091#:~:text=La%20revocatoria%20de%20mandato%20se,democr%C3%A1ticos%20de%20todo%20el%20mundo.

que no se actualizó la revocación efectiva)¹⁰.

En el caso de la Constitución de Ecuador de 1998 podemos encontrar este mecanismo estableciendo: “de revocar el mandato que los ciudadanos confieran a los dignatarios de elección popular (artículo 26)”. Asimismo, en el mismo ejercicio, la ciudadanía no sólo vota por la revocación, sino que también deben justificar cuál fue el error del ejecutivo para justificar esta figura, es decir, si no cumplió con las promesas de campaña, si hubo alguna violación a la ley o si no se cumplieron con los planes de desarrollo que se establecen¹¹.

En el artículo 103 de la Constitución de Colombia de 1993 se establece el siguiente precepto: “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato” y encomienda su regulación a la ley.

Por su parte, en Bolivia, el presidente Evo Morales promovió la Ley No. 3.850 de Referéndum Revocatorio del Mandato Popular (LRRMP) del 12 de mayo de 2008, cuyo objetivo era normar la convocatoria al referéndum revocatorio del presidente y vicepresidente de la República y de los prefectos de departamento¹².

Una vez hecha esta conceptualización sobre la revocación de mandato estamos en condiciones de profundizar en el estudio de dicho mecanismo.

III. Revocación de mandato ¿herramienta de legitimación, de castigo o para favorecer / atacar al gobernante en turno?

Para responder a esta interrogante es fundamental traer a colación los casos concretos de procesos de revocación de mandato llevados a cabo en Venezuela (2004) y Bolivia (2008), que han sido presentados de forma concisa por María Laura Eberhardt¹³ de la siguiente forma:

Venezuela

El 15 de agosto de 2004 se llevó a cabo en Venezuela un referéndum revocatorio presidencial contra el entonces presidente Hugo Rafael Chávez Frías, durante su segundo período presidencial (2001-2007). La opción de la mayoría, que resultó vencedora, fue la no revocación.

¹⁰ *Ídem*.

¹¹ *Ídem*.

¹² Artículo 1° de la Ley No. 3.850 de Referéndum Revocatorio del Mandato Popular (LRRMP).

¹³ Eberhardt, María Laura, *La revocatoria presidencial... Óp. Cit.*

El proceso se realizó en medio de un clima de movilización social y de crisis política. Fue impulsado por la oposición para intentar destituir en forma democrática al presidente, mediante un procedimiento de voto popular previsto en la constitución vigente de 1999. Paradójicamente, esa constitución había sido impulsada por el propio Chávez en su primer periodo presidencial (1999-2001).

En efecto, la ola de descontento social venía de tiempo atrás. Ya había desencadenado el golpe de Estado del 11 de abril de 2002, que terminó por derrocar al presidente por dos días. Éste volvió a su cargo en virtud de un contragolpe realizado por sus seguidores, pero se vio expuesto durante todo el año a sucesivos pedidos de renuncia, canalizados en numerosas marchas y manifestaciones. Asimismo, había tenido que lidiar con el prolongado paro petrolero que afectó a la empresa estatal Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA). El paro reunía a sus opositores junto a un grupo de empresarios y provocó graves consecuencias económicas, políticas y sociales para el país y la población.

Frente a tan oscuro panorama, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Centro Carter de los Estados Unidos organizaron una mesa de negociación y acuerdo para que el gobierno y la oposición pactasen un cese de la violencia. Si bien no fue observado por las partes, sirvió como antecedente para pactar luego la realización del referéndum.

Tras el fin del paro en 2003, la oposición, agrupada bajo el nombre de la Coordinadora Democrática, continuó con su protesta activa, organizando movilizaciones, marchas, disturbios y cacerolazos. En su apoyo se sumaban algunos canales de televisión, un elevado número de empresarios y empleadores, Fedecámaras, el sindicato Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), la Iglesia católica y empresarios. Todos ellos con el cometido de forzar la renuncia del presidente Chávez. Tales manifestaciones tropezaron, a su vez, con las contra marchas pro-Chávez, desarrolladas en defensa de la continuidad del presidente.

En medio de tal clima de disputa las partes aceptaron finalmente lanzar el referéndum de revocatoria, que había sido propuesto por la mesa de negociación y acuerdo. Éste tuvo lugar durante la mitad del segundo mandato del presidente. El acuerdo oficialismo-oposición contó con el sustento de la OEA, el Centro Carter y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El objetivo principal era alcanzar una salida a la crisis por vías institucionales¹⁴. No obstante, los ecos de la profunda polarización política se siguieron sintiendo, esta vez respecto a la forma misma de nombrar al referéndum vinculante: la oposición lo llamó referéndum revocatorio mientras que el oficialismo lo denominó referéndum rati-

14 Leiras, Santiago, “La presidencia de Hugo Chávez Frías (1999-2012)” en *La dinámica de cambio en un régimen en cambio*, ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP - UNER, Argentina, 2013, p.10.

ficatorio. El escrutinio terminó dando la razón a los segundos.

La Coordinadora Democrática, con un masivo apoyo de los medios de comunicación privados nacionales (televisión, prensa y radio) —que en su mayoría estaban en contra de Chávez— y algunas empresas privadas, promovió el proceso de recolección de firmas requeridas para la solicitud. Las formas de reunir las firmas fueron muy diversas. Se crearon puestos en sitios públicos como plazas o calles. Personas comisionadas para tal fin (“itinerantes”) recorrían las casas en busca de firmantes. El poco tiempo asignado por la normativa para cumplir con este requisito demandaba una amplia y eficiente organización y movilización de los promotores.

La primera recolección, realizada en septiembre de 2003, logró reunir cerca de 3.2 millones de firmas, pero fue invalidada por el Consejo Nacional Electoral (CNE) con motivo de haberse efectuado antes del cumplimiento de la mitad del mandato presidencial y por albergar denuncias de firmas bajo presión. Posteriormente, en noviembre y en tan sólo cuatro días (estipulados en la normativa), los promotores alcanzaron la cifra récord de 3.6 millones de adhesiones. De ese total, 2.4 millones (el mínimo necesario) fueron finalmente validadas, aunque tras varias idas y vueltas del CNE basadas en serias dudas manifiestas sobre la autenticidad de las firmas; todo ello, en un clima de desconfianza, violencia y enfrentamiento entre los diversos sectores.

La consulta se celebró el 15 de agosto de 2004. Por exigencia de la oposición se decidió que el Sí fuera la opción que significara la destitución y el No la alternativa que implicara la ratificación de Chávez. La concurrencia a las urnas fue elevada, alcanzando los 9.815.631 votantes, el 69,92 por ciento del padrón de 14 millones de votantes, porcentaje aún más destacado si se toma en cuenta que el voto en todas sus modalidades no es obligatorio en ese país. Frente a la elevada concurrencia, el tiempo habilitado para la votación se prolongó dos veces, llegando a extenderse hasta la medianoche. Los venezolanos radicados en el exterior también pudieron votar en el referéndum como si fuese una votación común y corriente.

El resultado fue el rechazo a la destitución, avalado por un 59.06 por ciento de los votos válidos que optaron por el No (5.800.629 votos), contra el 40.64 por ciento (3.989.008) que votaron por la destitución (Sí). El presidente Chávez resultó ratificado en el cargo, entre fuertes acusaciones de fraude que luego fueron desestimadas por los organismos veedores (el Carter Center y la OEA).

Tras el referéndum se aquietaron los disturbios. Contradictoriamente con el fin previsto para el mecanismo (revocar mandatos), el presidente salió fortalecido y el frente opositor fue desarmado: la alianza de los diferentes grupos se quebró, se disolvió la Coordinadora Democrática y, en general, los contrarios a Chávez perdieron fuerza de convocatoria. Algunos medios de comunicación como Tele-

ven dejaron de participar en la contienda política.

Por su parte, el presidente ratificado reactivó su política internacional, apoyándose más en los gobiernos progresistas de América Latina para contrarrestar las presiones “imperialistas” estadounidenses dirigidas a aislar a Venezuela, y desquitándose contra el gobierno estadounidense de George W. Bush, al que acusó de haber respaldado directamente el golpe de 2002 contra su gobierno y de financiar a la oposición en todo este proceso.

Análisis particular

Del caso concreto de Venezuela resulta indispensable rescatar que el mecanismo de participación ciudadana directa de revocación de mandato se inició con un claro interés de destituir al presidente en turno, en este caso Hugo Rafael Chávez Frías. Es así que en un clima de crisis de legitimidad, la oposición al partido en el poder intentó usar la revocación de mandato como una herramienta para atacar al gobernante en turno y destituirlo en forma democrática. Lo anterior ya que no había logrado destituirlo de ninguna otra forma, ni siquiera con un golpe de Estado dos años antes.

El mecanismo de participación ciudadana de revocación de mandato surge, entonces, en Venezuela, como resultado de años de disputa social derivados de la pérdida de confianza de una parte de la población venezolana en su presidente. Es importante destacar que sólo una parte del pueblo venezolano había perdido la confianza en el presidente Hugo Chávez, de ahí que al ponerse en el mapa la posibilidad de una revocación de mandato surgiera una polarización social radical en la que se distinguen dos bandos: uno a favor de la destitución y otro no sólo en contra de la misma, sino que incluso tomó este mecanismo de participación como una medida ratificatoria de la legitimidad y confianza en el presidente Hugo Chávez.

En este ejercicio democrático podemos ver cómo la participación ciudadana del pueblo venezolano les permitió tomar la decisión de ratificar su confianza en el presidente en turno, contrario a lo que buscaban sus impulsores, lo cual a su vez le sirvió a éste como una especie de recarga de legitimidad para la realización de sus acciones futuras y la estabilización política del país.

Es oportuno señalar que, como tal, el mecanismo de revocación de mandato en Venezuela ya estaba totalmente regulado por la normatividad nacional, lo que, a pesar de la desconfianza de ambos bandos en el asunto, permitió legitimar el ejercicio democrático.

Bolivia

El 10 de agosto de 2008 Bolivia empleó este mecanismo de democracia directa contra un presidente en ejercicio. De manera similar a Venezuela, la revocatoria presidencial se aplicó por primera vez contra el primer mandatario que impulsó las reformas constitucionales más radicales, en las que se incorporó a este mecanismo. El proceso se inició por una iniciativa legislativa del propio Evo Morales, meses antes de la entrada en vigencia de la nueva constitución de 2009 (que incluiría por primera vez esta herramienta) y antes de que el mecanismo fuese reglamentado.

El contexto era de crisis política e institucional: por un lado, se cuestionaba la legitimidad de la Asamblea Nacional Constituyente que había votado el nuevo texto constitucional sin presencia opositora y, por el otro, se reforzaban los procesos autonomistas de los departamentos orientales, opositores a Morales. A lo anterior se sumaban las protestas de los sindicatos mineros.

Ante la virulencia del conflicto, en diciembre de 2007 el presidente Morales entregó a su vicepresidente la máxima autoridad del Congreso Nacional, el proyecto de ley para convocar a los referendos revocatorios del ejecutivo nacional y de todos los gobernadores departamentales. La correspondiente Ley No. 3.850 de Referéndum Revocatorio del Mandato Popular (LRRMP)¹⁵ del 12 de mayo de 2008 fue aprobada rápidamente, primero por la Cámara de Diputados de la Nación (controlada por el oficialismo) y luego por el Senado (controlada por la oposición). Con ese acto, Morales habilitaba la utilización de la revocatoria con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva constitución en la que este mecanismo había sido incorporado como una de sus novedades. Su propuesta se basaba entonces en la interpretación del artículo 4 de la Ley Fundamental de 2004¹⁶. El objeto de esta ley era normar la convocatoria al referéndum revocatorio del presidente y vicepresidente de la República y de los prefectos de departamento (art. 1° LRRMP).

Esta normativa, creada para aplicarse a un caso específico previo a la entrada en vigencia de la nueva constitución, en su artículo 8 dejaba expresamente estipulados los porcentajes y números absolutos de votos que debían pronunciarse por

15 Ley No. 3.850. Ley de Referéndum Revocatorio de Mandato Popular, Honorable Congreso de la Nación, 12 de mayo de 2008, Bolivia. Disponible en <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/%2Fnormas%2Fdescargar%2F263&ei=ZQOIVcKiHcuZwgS1qoXgBQ&usg=AFQjCNHbKyFR56byvS0Xqdoe6W2nreUCNQ&bvm=bv.97653015,d.Y2I>.

16 Verdugo Silva, "Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación", en *La dosis hace el veneno, Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, compilado por Yanina Welp y Uwe Serdült, Quito, Consejo Nacional Electoral e Instituto de la Democracia, 2014, pp. 139-141.

el No para impedir la continuidad de cada uno de los mandatarios cuestionados. Esas cifras habían sido calculadas con relación a las cantidades relativas y absolutas de sufragios alcanzados en sus correspondientes elecciones de investidura.

El artículo 9 determinaba los efectos del referéndum. Si las autoridades no eran revocadas continuarían en sus cargos hasta el final de sus mandatos; si, por el contrario, el presidente y el vicepresidente resultaban revocados, el primero debería convocar de inmediato a elecciones generales por un nuevo período constitucional. Si los revocados fuesen los prefectos, cesarían en sus funciones, el cargo sería declarado vacante y el presidente designaría al prefecto que ejercería funciones hasta tanto se designase a uno nuevo como resultado del proceso electoral. La Corte Nacional Electoral sería la encargada de organizar y ejecutar todo lo referente a este referéndum (artículo 10). La urgencia y sensibilidad del escenario aceleró los pasos que permitieron contar pronto con dicho marco normativo reglamentario (hasta entonces inexistente) necesario para su aplicación. La revocatoria del mandato aparecía como un intento de salida institucional a una situación de honda crisis, que ponía en jaque la gobernabilidad del país. Asimismo, servía como una instancia en la que oficialismo (en la presidencia) y oposición (en algunos departamentos) podrían canalizar sus enfrentamientos tras la medición, vía referendo, de las respectivas fuerzas.

El 10 de agosto de 2008 se llevó finalmente a cabo en Bolivia el referéndum revocatorio para decidir sobre la continuidad en sus cargos del presidente Evo Morales, el vicepresidente Álvaro García Linera y ocho de los nueve prefectos departamentales. Evo Morales fue ratificado en sus funciones junto con su vicepresidente. Los resultados arrojaron un 67.41 por ciento de los votos (2.103.732 papeletas) a favor de su permanencia en los respectivos cargos (el SI) y el 32.59 por ciento (1.016.992 voluntades) en contra¹⁷. El voto fue obligatorio y participó el 83.28 por ciento¹⁸ de los ciudadanos, lo que superaba ampliamente el 50 por ciento más 1 del padrón exigido a fines de validar el proceso de revocatoria¹⁹. Para revocar sus mandatos, las voluntades contrarias a su gestión (la opción por el No) habrían tenido que superar el 53.74 por ciento del total de votos válidos y/o la

17 Evo Morales es ratificado tras escrutarse el 99,9 por ciento de los votos en referendo, Emol. Mundo, 16 de agosto de 2008. Disponible para su consulta en <https://www.emol.com/noticias/internacional/2008/08/16/317748/evo-morales-es-ratificado-tras-escrutarse-el-999-por-ciento-de-los-votos-en-referendo.html>

18 Informe de la Misión de Observación Electoral sobre el Referéndum Revocatorio del Mandato Popular celebrado en Bolivia el 10 de agosto de 2008. Organización de los Estados Americanos, Consejo Permanente, 1 de septiembre de 2009, disponible en <https://www.oas.org/sap/docs/misiones/2008/CP%20Informe%20MOE%20Bolivia%20Agosto%202008.pdf>.

19 Evo Morales fue ratificado en su cargo, Clarín, 10 de agosto de 2008. Disponible para su consulta en: <http://edant.clarin.com/diario/2008/08/10/um/m-01734590.htm>.

cifra de 1.544.374 boletas (art. 8° I LRRMP), cantidades relativa y absoluta con las que habían sido investidos como presidente y vicepresidente en primera vuelta de la correspondiente elección.

La consulta por la revocación llegaba en 2008, luego de transcurrida la mitad de su primer periodo de gobierno (2006-2010). En esa elección del 18 de diciembre de 2005 la fórmula triunfante Evo Morales-Álvaro García Linera había reunido 1.544.374 sufragios (53.74 por ciento) de un total de 2.873.801 votos válidos emitidos, habiendo participado 3.102.417 de los 3.671.152 inscriptos (el 84.50 por ciento)²⁰.

Seis prefectos, los dos oficialistas de los departamentos de Oruro y Potosí y los cuatro opositores de Tarija, Santa Cruz, Pando y Beni, mantuvieron sus puestos. Para todos ellos, los votos favorables a su continuidad (50.86, 79.08, 58.06, 66.43, 56.21 y 64.25 por ciento, respectivamente) fueron superiores (más del 50 por ciento) a los contrarios²¹. Los sufragios opositores a su permanencia resultaron inferiores a los apoyos obtenidos por los prefectos en su elección de investidura (aproximadamente 40.95, 40.69, 45.65, 47.87, 48.03 y 44.64 por ciento, en forma respectiva). Inicialmente, las encuestas indicaban que el prefecto oficialista de Oruro había sido revocado, pero los resultados oficiales lo negaron²². Por su parte, los prefectos opositores de La Paz y Cochabamba fueron revocados. En ambos casos el número y porcentajes de votos requeridos para su revocación eran menores que los que hubieran sido necesarios para revocar a los otros seis prefectos (los que finalmente conservaron sus cargos), en correspondencia con la cantidad inferior de sufragios que los habían convertido en ganadores en 2005: el 37.99 por ciento (361.049 votos) para el prefecto de La Paz²³ y el 47.63 por ciento (246.522 votos) para el de Cochabamba²⁴. Además, los porcentajes de votos favo-

20 Elecciones presidenciales 2005, República de Bolivia, Base de datos políticos de las Américas. Disponible para su consulta en: <http://pdpa.georgetown.edu/Elecdata/Bolivia/pres05.html>.

21 Resultados Electorales. Referéndum Revocatorio 2008, Vicepresidencia de la República. Unidad de Información para la Participación Ciudadana. Disponible para su consulta en http://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/referendum_revocatorio.pdf.

22 “Evo Morales fue ratificado con un aluvión de votos: 62%”, *La Nación*, 11 de agosto de 2008. Disponible para su consulta en: <http://www.lanacion.com.ar/1038611-evo-morales-fue-ratificado-con-un-aluvion-de-votos-62>.

23 Actualidad Elecciones, Departamento de La Paz, Bolivia.com, 2005. Disponible para su consulta en: http://www.bolivia.com/Especiales/2005/Elecciones/prefecturales/CNE_La_Paz.asp.

24 Actualidad Elecciones, Departamento de Cochabamba, Bolivia.com, 2005. Disponible para su consulta en: http://www.bolivia.com/Especiales/2005/Elecciones/prefecturales/CNE_Cochabamba.asp.

rables a la revocatoria superaron ampliamente a los contrarios: 64.52 por ciento para el prefecto de La Paz y 64.81 por ciento para el de Cochabamba²⁵.

Análisis particular

En el caso de Bolivia tenemos que hacer hincapié en que el mecanismo de participación ciudadana de revocación de mandato no se encontraba regulada de forma completa para cuando se puso sobre la mesa debate público su posible implementación, en 2008. Este mecanismo sería incluido en la nueva constitución del país hasta 2009; a pesar de ello se llevó a cabo el 10 de agosto de 2008 con el respaldo normativo de la Ley No. 3.850 Referéndum Revocatorio del Mandato Popular (LRRMP), creada específicamente para hacer posible la implementación del mecanismo de revocación de mandato, misma que, a su vez, encuentra justificación normativa en la ley fundamental de Bolivia de 2004, artículo cuarto, lo que podría considerarse una legislación apresurada y hecha a modo de que facilitara la implementación del mecanismo de revocación de mandato.

Se trata de una normativa impulsada por el presidente en turno, Evo Morales, al que se intentaba destituir con este mecanismo de participación ciudadana. Una vez más vemos cómo la revocación de mandato es vista como una herramienta de castigo para los funcionarios públicos, una sanción por haber perdido la confianza del pueblo que los eligió. Esto en cuanto a la oposición refiere. Sin embargo, en cuanto al gobernante en turno se refiere, la revocación de mandato se usó en el caso de Bolivia como una herramienta para conseguir mayor legitimidad frente al pueblo boliviano. Una especie de recarga de la confianza depositada en él durante las elecciones.

De forma similar al caso de Venezuela, el mecanismo de revocación de mandato es impulsado y llevado a cabo en Bolivia en un contexto de crisis social, política y, en esencia, de legitimidad, siendo el caso que en Bolivia la revocación de mandato tenía un alcance mucho más amplio al extenderse a los prefectos de sus departamentos²⁶.

El resultado de este ejercicio democrático fue muy similar al de Venezuela: lo que se consiguió fue ratificar al gobierno en turno, recargándolo de legitimidad.

25 “Evo Morales es ratificado tras escrutarse el 99,9 por ciento de los votos en referendo”, Emol. Mundo, 16 de agosto de 2008. Disponible para su consulta en <https://www.emol.com/noticias/internacional/2008/08/16/317748/evo-morales-es-ratificado-tras-escrutarse-el-999-por-ciento-de-los-votos-en-referendo.html>

26 Nombre que se le da a la división territorial del Estado Plurinacional de Bolivia. Actualmente está dividido en nueve departamentos.

IV. ¿Es la evocación de mandato un mecanismo funcional de participación ciudadana abierta?

La participación ciudadana abierta es el ideal a alcanzar en una democracia auténtica. En aras de alcanzarla es que se han ido creando más y mejores mecanismos de participación que le permitan a la ciudadanía ser parte del proceso de toma de decisiones, que se traducen en políticas públicas, así como darle seguimiento a su ejecución.

Retrocedamos un momento. El origen de la palabra “participación” nos remite a su significado. Desde el punto de vista estrictamente lingüístico se trata de “tomar parte” del latín *pars* y *capio*. Participar, tomar parte, se puede hacer, respecto de cualquier hecho colectivo²⁷. La participación implica que “se siente uno parte de”, “se es parte de” un colectivo o comunidad que está formando por diferentes partes. Cuando se refiere al ámbito de la política, entendida como gestión de la cosa pública, como gobierno de los intereses colectivos, como medio de resolver los conflictos sociales, adjetivamos la participación y la llamamos “participación ciudadana”. En este caso, el “sentirse parte de” significa el ejercicio del derecho a ser miembro de la comunidad política: ciudad, país, en la que se organiza la sociedad. A pesar de la manifestación formal de ese derecho a “ser parte”, si no se produce el efecto de “sentirse parte”, difícilmente se podrá ejercer la ciudadanía activa²⁸. De esta definición podemos ver la importancia que trae consigo el mecanismo de participación ciudadana abierta de revocación de mandato, en la que se promueve que la ciudadanía sea parte de la toma de decisiones mediante la perpetua vigilancia y posibilidad de destitución anticipada de sus funcionarios públicos electos. Sin embargo, el mecanismo puede desvirtuarse cuando se trata de democracias jóvenes, en las que los pilares de la democracia no se han consolidado. Más allá de verlo como un mecanismo de participación abierta, hay que tomar en cuenta que puede ser mal empleado, como una herramienta política.

V. Conclusiones

La revocación de mandato es un mecanismo de participación ciudadana directa, mediante el que se termina anticipadamente el periodo para el que un funcionario fue electo, derivado de la pérdida de legitimidad y confianza que el pueblo deposi-

27 Cárdenas, J. “¿Es la revocación de mandato un instrumento plebiscitario?”, Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 7, 2009, 1-49. Disponible para su consulta en línea en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5672/9.pdf>.

28 Pindado, Fernando, “La participación ciudadana, la vida de las ciudades”, en Joan Subirats et al., *Participación ciudadana... para la administración deliberativa*, Aragón. Aragón participa, 2009, p. 126.

tó en él durante un procedimiento de jornada electoral, mecanismo que encuentra justificación en que los funcionarios públicos siempre deben estar sujetos al control de los ciudadanos en una democracia autentica y directa.

En teoría constituye un mecanismo de participación que permite a cada ciudadano expresar, a través del ejercicio del voto en un referéndum, su apoyo o falta del mismo hacia un gobernante elegido democráticamente; a su vez flexibiliza el mandato fijo de los funcionarios electos, los que pueden resultar destituidos de forma anticipada por el voto en referéndum de la ciudadanía a solicitud de ésta.

Del análisis de los casos concretos de Venezuela y Bolivia podemos ver que el mecanismo de revocación de mandato surge en contextos de crisis política, social y, en esencia, de legitimidad. Es derivado de estas crisis que alguna de las partes en conflicto, ya sea el gobierno en turno o su oposición, recurren al mecanismo de revocación de mandato no como un mecanismo de participación ciudadana abierta sino como una herramienta política, ya sea para recobrar legitimidad, castigar a los gobernantes en turno o impactar en el gobierno en turno de manera positiva o negativa, lo que desvirtúa al mecanismo de revocación de mandato, una cuestión en especial recurrente tratándose de democracias jóvenes, en donde aún no se han consolidado.

VI. Fuentes de consulta

ACTUALIDAD ELECCIONES, Departamento de Cochabamba, Bolivia.com, 2005. Disponible para su consulta en: http://www.bolivia.com/Especiales/2005/Elecciones/prefecturales/CNE_Cochabamba.asp.

ACTUALIDAD ELECCIONES, Departamento de La Paz, Bolivia.com, 2005. Disponible para su consulta en: http://www.bolivia.com/Especiales/2005/Elecciones/prefecturales/CNE_La_Paz.asp

CÁRDENAS, J. “¿Es la revocación de mandato un instrumento plebiscitario?”, Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 7, 2009, 1-49. Disponible para su consulta en línea en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5672/9.pdf>.

CÁRDENAS, J. F. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 40, 41, y adiciona la fracción XXIX-Q al 73, de la constitución política de los estados unidos mexicanos y por el que se expide la ley de revocación de mandato, que presenta el diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, del grupo parlamentario del PT, Senado de la República, 2012. Disponible para su consulta en línea en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/36091#:~:text=La%20revocatoria%20de%20mandato%20se,democr%C3%A1ticos%20de%20todo%20el%20mundo

Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis Di-

- rección de Servicios de Investigación y Análisis Subdirección de Análisis de Política Interior, “Revocación de mandato”, estudio comparativo a nivel local e internacional, y de iniciativas presentadas en el tema, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, México, 2016.
- EBERHARDT, María Laura, “La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador” en *Colombia Internacional*, núm. 92, Colombia, 2017.
- ELECCIONES PRESIDENCIALES 2005, República de Bolivia, Base de datos políticos de las Américas. Disponible para su consulta en: <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Bolivia/pres05.html>.
- Evo Morales es ratificado tras escrutarse el 99,9 por ciento de los votos en referendo, *Emol. Mundo*, 16 de agosto de 2008. Disponible para su consulta en <http://www.emol.com/noticias/internacional/2008/08/16/317748/evo-morales-es-ratificado-tras-escrutarse-el-999-por-ciento-de-los-votos-en-referendo.html>.
- Evo Morales es ratificado tras escrutarse el 99,9 por ciento de los votos en referendo, *Emol. Mundo*, 16 de agosto de 2008. Disponible para su consulta en <http://www.emol.com/noticias/internacional/2008/08/16/317748/evo-morales-es-ratificado-tras-escrutarse-el-999-por-ciento-de-los-votos-en-referendo.html>.
- Evo Morales fue ratificado con un aluvión de votos: 62%, *La Nación*, 11 de agosto de 2008. Disponible para su consulta en: <http://www.lanacion.com.ar/1038611-evo-morales-fue-ratificado-con-un-aluvion-de-votos-62>.
- Evo Morales fue ratificado en su cargo, *Clarín*, 10 de agosto de 2008. Disponible para su consulta en: <http://edant.clarin.com/diario/2008/08/10/um/m-01734590.htm>.
- GARCÍA CAMPOS, Alán, *La revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2003. Disponible para su consulta en línea en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/1/cnt/cnt3.pdf>.
- GARCÍA, A., *La revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico*, Dirección General de Bibliotecas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2005. Disponible para su consulta en línea en: <https://biblat.unam.mx/hevila/Quidiuris/2005/vol1/2.pdf>.
- Informe de la Misión de Observación Electoral sobre el Referéndum Revocatorio del Mandato Popular celebrado en Bolivia el 10 de agosto de 2008. Organización de los Estados Americanos, Consejo Permanente, 1 de septiembre de 2009. Disponible para su consulta en línea en: <https://www.oas.org/sap/docs/misiones/2008/CP%20Informe%20MOE%20Bolivia%20Agosto%202008.pdf>.
- INE, Revocación de mandato, Gobierno de México. Disponible para su consulta en línea en: <https://www.ine.mx/revocacion-mandato/>.
- LEIRAS, Santiago, “La presidencia de Hugo Chávez Frías (1999-2012)” en *La*

- dinámica de cambio en un régimen en cambio*, Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política. SAAP - UNER, Argentina, 2013.
- Ley No. 3.850. Ley de Referéndum Revocatorio de Mandato Popular, Honorable Congreso de la Nación, 12 de mayo de 2008, Bolivia, disponible en <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo%2Fnormas%2Fdescargar%2F263&ei=ZQOIVcKiHcuZwgS1qoXgBQ&usg=AFQjCNHbKyFR56byvS0Xqdoe6W2nreUCNQ&bvm=bv.97653015,d.Y2I>.
- NOHLEN, Dieter, *Diccionario de Ciencia Política*, Editorial Porrúa México y El Colegio de Veracruz, vol. 2, México, 2006.
- PINDADO, Fernando, “La participación ciudadana, la vida de las ciudades”, en Joan Subirats et al., *Participación ciudadana... para la administración deliberativa*, Aragón. Aragón participa, 2009.
- RESULTADOS ELECTORALES. Referéndum Revocatorio 2008, Vicepresidencia de la República, Unidad de Información para la Participación Ciudadana. Disponible para su consulta en: http://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/referendum_revocatorio.pdf
- SERRAFERO, Mario Daniel, y EBERHARDT, María Laura, “Presidencialismo y revocatoria de mandato presidencial en América Latina” en *Miradas feministas sobre la profundización democrática*, vol. 54, núm. 2, 2017, pp. 509-531.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, “Glosario”, *Revocación de mandato*. Disponible para su consulta en línea en: <http://www.trife.gob.mx/glossary/3/letter>.
- VERDUGO Silva, “Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación”, en *La dosis hace el veneno, Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, compilado por Yanina Welp y Uwe Serdült, Quito, Consejo Nacional Electoral e Instituto de la Democracia, 2014.

Violencia
electoral

El reto de una democracia incluyente y legitimada

para la adecuada participación dentro de un Estado de derecho

Dante Jaime Haro Reyes
Rubén Ortega Lozano

SUMARIO: I. Introducción. II. Luchas sociales en materia de
democracia. III. No discriminación, inclusión y legitimidad.
IV. Conclusiones

I. Introducción

Hablar de un país que se jacte de vivir en un Estado de derecho dota la importancia de que en dicho territorio se reconozcan y se respeten los derechos humanos para todas las personas, en cualquier circunstancia, en un país como el nuestro lleno de y dotado de una diversidad de características pluriculturales y diversas, el ejercicio de una verdadera y correcta inclusión se vuelve fundamentalmente importante para lograr una legitimidad en las instituciones de representación política, que sin lugar a dudas busca una legitimidad ante una población cada vez más crítica y más exigente que al momen-

to día con día parece más decepcionada por una clase política que —sin importar sus orígenes políticos— ha hecho de la demagogia, la corrupción y la mentira sus principales características, dejando a la legitimidad político-electoral de nuestro país que busca el ingresar a una época de reconocimiento humanista e incluyente, en continuos cuestionamientos y controversias, por lo cual es importante hojear la historia y las luchas que nuestro vasto y diverso territorio ha atestiguado.

En nuestro país hemos tenido grandes personajes que solamente han luchado por visibilizar esas grandes diferencias como riquezas en medio de la diversidad, grandes luchadoras y luchadores sociales como Gilberto Rincón Gallardo que buscó desde cada trinchera la conquista del respeto y el reconocimiento de todos los derechos, para todas las personas en todos los momentos, inclusive en los campos de la acción político-electoral; no podemos negar el impacto que tienen estas luchas en la búsqueda de una legitimidad que sustente y consolide un sistema político tan controvertido como el de nuestro país, y aquí las representaciones incluyentes que analizaremos sin prestar importancia a la colorimetría partidaria que les ha acompañado prestan gran relevancia.

II. Luchas sociales en materia de democracia

Hablar de democracia, participación e inclusión, en este momento histórico no deja de ser un tanto temerario. Vayamos a los grandes clásicos, porque la democracia —como la expresión máxima de la igualdad en el ejercicio del poder y la autoridad— ha sido uno de esos astros que la humanidad ha buscado conquistar desde tiempos memoriales; para ello consta la interpretación que Alfredo Cruz Prados presenta de las concepciones aristotélicas de la democracia:

...para Aristóteles —más severo aún que Platón— la democracia es una forma política completamente defectuosa; y esta calificación se mantiene de manera constante en su pensamiento. Si algún cambio puede observarse a este respecto, más bien parece ser en sentido agravante. En la *Ética a Nicómaco* afirma que “la democracia es la menos mala de las desviaciones, porque se desvía poco de la forma de la república”. Ya en la *Política* la considera inicialmente como la perversión “más moderada”; pero más adelante manifiesta que entre los regímenes oligárquicos y democráticos “forzosamente será mejor el que más se aproxime a éste, y peor el que diste más del régimen intermedio”: ahora parece que la proximidad al régimen mixto no se concede preferentemente a la democracia, y, a este respecto, quedan en igualdad de condiciones ambos regímenes, pudiendo la oligarquía asemejarse más y ser por tanto mejor. Y según avanzamos en esta obra, observamos un paulatino acercamiento entre la democracia y la tiranía, descubriendo en el régimen democrático la capacidad de transformarse fácilmente en tiránico. Finalmente, en la

Constitución de Atenas, Aristóteles alaba generalmente a los líderes de las facciones más bien oligárquicas y anti-democráticas de la historia política de esa ciudad.”¹

No podríamos presentar la concepción aristotélica acerca de la democracia con el enfoque de una sola de sus obras, por lo cual desde de una manera atinada podemos contemplar el análisis de la misma a lo largo de sus obras más representativas. Y es que poder definir a la democracia de una manera clásica tan simple y banal como lo es su acepción etimológica —“el poder del pueblo”— si bien es acertada también es un tanto soberbia, ya que la democracia radica también en la expresión de las esperanzas y los anhelos de toda una sociedad que mediante una representación legítima e incluyente busca ser representada en pro de sus intereses y su búsqueda de progreso y desarrollo.

Las luchas por la inclusión dentro de las representaciones del poder político no solamente es un tema de actualidad; de una manera responsable, hablar de inclusión es comprender dentro de la temática los retos que grandes personajes nos han dejado como lecciones de lo que la inclusión en la búsqueda de la legitimidad son parte fundamental de una autoridad que dé la cara y muestre el rostro de la sociedad que pretender representar como forma de una de una comunidad que se legitima en el ejercicio de su democracia. Por ejemplo, las aportaciones de fray Bartolomé de las Casas en los tiempos de la Conquista, con su lucha por el reconocimiento y la defensa de los derechos de las y los indígenas. Fue una voz que se alzó de manera disruptiva en contra de los grandes atropellos del imperio español. Su primer gran aporte es la denuncia y la visibilización de éstos, y fue mediante su empeño de escolarizar a la mayor cantidad de nativos posibles que la conciencia y la búsqueda por el respeto y la igualdad comenzó a germinar en estas latitudes.

Los grandes cambios que nuestro país ha vivido en materia de democracia y representación política son muestra de los cambios de conciencia que surgen entre las comunidades y emergen como parte de una lucha, de una búsqueda por mejores condiciones de vida, dentro y para la colectividad. Si bien es cierto que el camino nos ha dejado diversas lecciones, son las mismas que fundamentan nuevas luchas y nuevos cambios, de ahí la importancia de recapitular los eventos del pasado.

1 CRUZ PRADOS, Alfredo, “Política de Aristóteles y Democracia (II). El significado radical de la democracia”, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, Pamplona, España, 2007; p.p. 9. Disponible en <https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/2311/1/01.%20ALFREDO%20CRUZ%20PRADOS%2C%20La%20Pol%C3%ADtica%20de%20Arist%C3%B3teles%20y%20la%20Democracia%20%28II%29.pdf>

Los grandes hitos históricos demarcan la búsqueda de la inclusión de diversas expresiones en la búsqueda del reconocimiento de necesidades diversas, a mediados del siglo XIX, en tiempos de una naciente República independiente cuyo nacimiento fue sellado con un hecho tan histórico como el “abrazo de Acatempan” que de manera simbólica demuestra que el México independiente nace del liderazgo de nativos fuertes que desarrollan un liderazgo de comunidad que busca la mejora de las condiciones de vida para las y los suyos, que convergen con criollos, que se han concebido como una nueva nación, y que han tomado como propias las tradiciones y costumbres que han generado una nueva cultura de la cual forman parte fundamental y a la cual enriquecen día a día, entonces pues hablemos de cómo la inclusión y la búsqueda permanente de esta legitimidad política ha acompañado las grandes luchas de nuestra gente y nuestro país. Es en este hecho histórico la gran importancia del tan legitimado y por demás incluyente Ejército Trigarante como primera gran expresión de esta nación dotada de las dos características ya mencionadas. En la publicación *Proceso Independentista de México* relata:

El 10 de enero de 1821, Iturbide y Guerrero se encontraron en Acatempan y decidieron unirse. El 24 de febrero del mismo año dieron a conocer el plan de independencia, redactado por Iturbide, mejor conocido como Plan de Iguala, por haber sido firmado en esa ciudad. Iturbide dirigió un manifiesto a los americanos nacidos en la Nueva España, así como a los europeos, africanos y asiáticos residentes en ella, dando a conocer su adhesión a la lucha por la independencia. En el texto manifiesta su deseo de perfeccionar el camino iniciado en el pueblo de Dolores por Miguel Hidalgo, quien había puesto en relieve la necesidad de que hubiera “unión entre americanos y europeos, indios e indígenas”, como única base sólida para la armonía en la Nueva España. Iturbide proclama que ha llegado el momento de lograr la unión de todos “en una sola opinión y en una sola voz”. Anuncia la elaboración del plan de independencia concebido bajo los principios de “unión, fraternidad, orden y quietud interior”. El Plan, contenido en 23 puntos, declara la independencia de México, la religión católica sin tolerancia de ninguna otra y el establecimiento de una monarquía moderada. Se propone que Fernando VII o algún miembro de la dinastía de los Borbones ocupe el trono de México para evitar los males de la improvisación. Todos los habitantes serían considerados ciudadanos sin distinción de nacionalidad u origen étnico. Los religiosos conservarían sus fueros. Todas las propiedades serían respetadas. Se organizó el Ejército de las Tres Garantías: “religión, independencia y unión de americanos y europeos”, y se declaró a Iturbide su primer jefe, con el propósito de proclamar el triunfo de la independencia.

Así es como el 27 de septiembre de 1821 nace una nueva nación caracterizada por el mestizaje, con una gran y rica cultura de diversidad, que como ingredientes

principales —como lo hemos podido atestiguar— tiene a la inclusión y la legitimidad de la búsqueda de sus derechos en el campo político y de la representación de la comunidad.

Ya más avanzado dicho siglo, nuestro país atestigua la polarización de dos ideologías que buscaban establecer en el territorio nacional dos perspectivas de vida política muy diferentes, siendo conocidas dichas corrientes de pensamiento como liberales y conservadoras. La búsqueda de la legitimidad y la inclusión sin lugar a dudas es uno de los aspectos más relevantes de esta época histórica. *El Universal* publicaba el 13 de octubre de 2020:

Como menciona Raúl González Lezama en la introducción del libro *Reforma Liberal. Cronología (1854-1876)*, “uno de los movimientos que determinaron a mayor profundidad nuestra esencia como nación moderna fue la Reforma Liberal. La primera mitad del siglo XIX en México estuvo llena de disputas por el control de la administración pública, ya fuera a favor de la monarquía o de la República, “algunos creyendo que el centralismo era el modelo más adecuado, otros por sostener que era el federalismo”. No obstante, todas estas luchas trataban de destruir los rezagos del pasado colonial que mantenía al país atado al antiguo régimen e impedía su evolución hacia el México moderno. A partir de 1855 se promulgó una serie de leyes que fueron tajantemente rechazadas por la Iglesia católica. Las llamadas Leyes de Reforma establecieron, entre otras cosas, la obligación de vender todas las propiedades de la Iglesia, la anulación de los tribunales especiales para militares y sacerdotes y la libertad de opinión y de imprenta. La Guerra de Reforma fue uno de tantos conflictos que demostró y ahondó la falta de cohesión social a lo largo y ancho de México, factor que contribuyó a la obstaculización de la paz en todo el territorio nacional. Movidos por mantener su *status quo* privilegiado, los conservadores buscaron mantener los beneficios de los que gozaban desde la Colonia, además de preservar una economía enfocada hacia el interior del país. Entre otras figuras, los conservadores estuvieron integrados por Félix María Zuloaga, Miguel Miramón, Luis G. Osollo, Lucas Alamán, Antonio Haro, Ignacio Aguilar y Marocho, Juan Nepomuceno Almonte, José María Arteaga Magallanes, Nicolás Bravo, Valentín Canalizo, Manuel Carpio, Tirso Rafael Córdoba, Rómulo Díaz de la Vega, José Mariano Salas, Juan Chávez, Leonardo Márquez, Guadalupe Villa, Mariano Paredes y Arrillaga y Tomás Mejía. Por su parte, los liberales estaban orientados a una transformación social que generara una nueva estructura política con una economía enfocada en el mercado externo. Dentro del grupo de los liberales, liderados por Benito Juárez, encontramos a figuras como Juan Álvarez, Ponciano Arriaga, Francisco Zarco, Santos Degollado, Mariano Escobedo, Valentín Gómez Farías, Miguel Lerdo de Tejada, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Ignacio Zaragoza, José María Iglesias, Porfirio Díaz, Ramón Corona, José María Luis Mora, Leandro

Valle, Ignacio Ramírez, Epitacio Huerta, Manuel Doblado, Anastacio Parrodi, Manuel Payno, José María Lafragua, Gabino Barreda y Luis Mora, entre otros.²

Esta publicación presenta una alineación tan detallada de los principales promotores de cada uno de los bandos, y como todas y todos conocemos protagonizaron la Guerra de Reforma, que atrajo consigo los cimientos del México moderno. Destacan dos nombres. En primer lugar evoquemos al Benemérito de la América Benito Pablo Juárez García, quien es oriundo de una familia de origen indígena de Guelatao, Oaxaca; impulsó desde su temprana juventud ideas de igualdad, libertad y fraternidad, con una formación en leyes fue construyendo un espacio propio de representación para hacer valer e incluir una voz legitimada de las y los que a pesar de las luchas continuas en el territorio nacional, no lograban ser escuchadas y escuchados, fue así como aquel joven de extracto nativo llegó a ocupar la titularidad de dos de los poderes de la federación encabezando el movimiento liberal, y dotando del goce de muchos derechos a más y más mexicanas y mexicanos.

Durante los años de esfuerzos de Juárez en las filas del ejército mexicano se formaba un joven que naciera en Oaxaca de Juárez, Oaxaca el 15 de septiembre de 1830, y posteriormente, el mismo presidente Juárez, el 15 de octubre de 1863, le nombró general de división otorgándole el día 28 del mismo el mando militar de cuatro estados: Veracruz, Puebla, Oaxaca y Tlaxcala, resaltando sus acciones militares en el estado de Oaxaca, en donde organizó guerrillas contra las relegadas tropas de franceses, el 2 de abril de 1867, tomó Puebla, y el 15 de junio de ese año recuperó para las tropas republicanas la Ciudad de México, para que así el gobierno de Juárez pudiera volver a asentarse en la capital del país. Este gran militar llevaba por nombre José de la Cruz Porfirio Díaz Morí, quien tiempo después trajera una visión moderna al México de finales del siglo XIX y principios del siglo XIX.

También de origen indígena, hizo construir teatros y edificaciones de características francesas, incluyendo sin duda influencias de sus antiguos rivales los conservadores y/o franceses, pero también debemos de nombrar que bajo el periodo de gobierno más largo que ha vivido el México independiente, hasta la fecha, también se instauró el sistema de telégrafos, y sin duda alguna uno de los grandes cambios de país y motor de desarrollo que fue el más grande desarrollo: vías de ferrocarril a lo largo y ancho del territorio nacional, resulta destacable, en fuera en este periodo tan controvertido atestiguáramos la inclusión y la convergencia de diversas ideas, pudiendo hablar de inclusión y legitimidad, pero evocando un poco

2 Redacción “Liberales contra conservadores: ¿quién era quién en los tiempos de Benito Juárez?”, *El Universal*; México, 2020. Publicado el 13 de octubre del 2020. Disponible para su consulta electrónica en : <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/liberales-contra-conservadores-quien-era-quien-en-los-tiempos-de-benito-juarez>

esta nostalgia en el lenguaje al visualizar el lado B de este segmento de tiempo en la historia nacional, encontramos la ausencia total de la democracia, evidente en un periodo de gobierno que duro treinta años con ciento cinco días, en el cual una constante también lo fueron la explotación de las y los trabajadores del campo y la producción, lo cual motivo la promulgación del Plan de San Luis en 1910, impulsado por Francisco I. Madero, en la búsqueda de un México democrático, con representaciones legítimas bajo la máxima “Sufragio efectivo, no, re-elección”, por lo cual el General Díaz huyó al exilio a París, Francia, donde murió en julio de 1915, en el país que tantas veces combatió en el territorio nacional.

Los años que han seguido a la inclusión, la legitimidad y la vida democrática en el país han continuada repletas de enseñanzas, experiencias y lecciones, la época post-revolución nos deja entre muchos tres grandes nombres iniciando por Doroteo Arango, mejor conocido como Francisco Villa, y Emiliano Zapata, que mayor inclusión que legitimidad, o concepción de la suma de esfuerzos nos puede representar el simbolismo del México de inicios del siglo XX, que ver a dos caudillos encabezando la búsqueda y el reconocimiento de los derechos la democracia, que al tener uno su origen como un rebelde y controvertido bandolero del norte del país del cual se escuchan y se leen diversas anécdotas, historias y hasta aventuras, inclusive hay quienes le llaman el Robín Hood mexicano, pero, vamos, que no solamente este enigmático personaje destaca con características particulares, durante este horizonte temporal, Emiliano Zapata Salazar mejor conocido como “El Caudillo del Sur” nació en Anenecuilco, Morelos y desde temprana edad en el seno de una familia humilde y origen indígena demostró y luchó por la defensa y los derechos de las y los menos favorecidos, así es como la Revolución Mexicana, muchas veces la encontramos como una expresión legítima de la inclusión de las ideas del norte del sur del país.

El tercer gran personaje es alguien formado desde una posición más cómoda tuvo más acceso a educación y quizás es por eso que Venustiano Carranza encabezó los esfuerzos por materializar las ideas de las grandes batallas libradas en la Revolución y los años venideros, hasta lograr el 5 de febrero de 1917 la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a pesar de tantas y tantas reformas y modificaciones se encuentra aún vigente.

III. No discriminación, inclusión y legitimidad

La Constitución de 1917 y su promulgación es importante para el presente artículo dado que es a nivel internacional la primera Constitución de corte social en el mundo, con características muy particulares que denotan la búsqueda de una inclusión activa, la legitimidad de la búsqueda de mejores condiciones de desarrollo, resaltando entonces los derechos laborales en el artículo 123, la pertenencia

de los recursos del territorio nacional en el artículo 27, pero ante todo el derecho a una educación obligatoria, gratuita y laica en el artículo 3. Así es como veíamos materializado uno de los derechos más buscados por la humanidad desde los tiempos de la ilustración, la educación la búsqueda de la obtención y producción de conocimientos, que busquen el mejorar las condiciones y el desarrollo integral de toda una nación. Inclusión, democracia y legitimidad, tres conceptos que vendrían de la mano en años posteriores en medio de la consolidación de un sistema partidista que había evolucionado de aquella ya lejana disputa entre liberales y conservadores y ya a mitad del siglo XX se representaba en los encuentros electorales entre el Partido Acción Nacional con ideas del conservadurismo, relaciones innegables con las cúpulas del catolicismo, pero curiosamente con un apego a ideas del humanismo que le acercaban a grandes sectores de la población, pero se enfrentaban a un Partido Revolucionario Institucional que logró mantener una hegemonía por más de 70 años, para perder por primera vez la presidencia de la República con el cambio de siglo en 2000.

El PRI, durante esta etapa de más de 70 años, instauró sin lugar a dudas muchas de las instituciones y estructuras que aunque cambien de nombre o fachada han sido la estructura fundamental del México actual, es importante mencionar el Instituto Mexicano del Seguro Social, el ISSTE, el INFONAVIT y muchos otros más que acercan el ejercicio de los derechos a las y los mexicanos. Fue con esta visión liberal y apegada a la perspectiva de una país federalista que durante más de un siglo nuestro país evolucionó en la búsqueda de la inclusión como base fundamental de una legitimada democracia, al inicio del presente evocamos el recuerdo Gilberto Rincón Gallardo, personaje relevante del México de finales del siglo XX e inicios del siglo XIX, porque al ser una persona que naciera con limitaciones en sus extremidades superiores, no significó en él una limitante en su ímpetu y su compromiso con un mejor México para las nuevas generaciones, desde sus inicios al lado de líderes históricos de las luchas por la igualdad como Heberto Castillo, formado en leyes en la Universidad Nacional Autónoma de México, llegó a ser diputado federal en dos ocasiones, acompañó al ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano en la fundación del que por casi tres décadas fue la tercer fuerza política en el país el Partido de la Revolución Democrática que durante ese tiempo parecía acoger las luchas de la izquierda mexicana y las minorías, las expresiones liberales llegaron a encontrar eco en esos colores negro y amarillo, Rincón Gallardo llegó a ser apresado en 32 ocasiones, como consecuencia de la opresión a su lucha política de izquierda siendo denominado por la revista *Época* como “el mexicano que más veces ha estado en la cárcel”, Gilberto Rincón Gallardo puntualizó que no siempre estuvo en una prisión de manera formal, en ocasiones eran una especie de secuestros que duraban 24 o 48 horas, comentándoselo al reportero Fredy Secundino.

Con la llegada del cambio de régimen priista en el 2000 después de haber encabezado la campaña presidencial del 2000 por parte del ahora extinto partido político Democracia Social, tras un gran camino de diálogos y peticiones, y luchas con el ex presidente de la República Vicente Fox Quezada se logra en conjunto con los esfuerzos de más líderes, ONG, asociaciones civiles y sectores de la sociedad civil organizada la institucionalización de la prevención de la discriminación:

...El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, CONAPRED, es un órgano de Estado creado por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), aprobada el 29 de abril de 2003, y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 11 de Junio del mismo año. El Consejo es la institución rectora para promover políticas y medidas tendientes a contribuir al desarrollo cultural y social y avanzar en la inclusión social y garantizar el derecho a la igualdad, que es el primero de los derechos fundamentales en la Constitución Federal. El CONAPRED también se encarga de recibir y resolver las quejas por presuntos actos discriminatorios cometidos por particulares o por autoridades federales en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, el CONAPRED desarrolla acciones para proteger a todos los ciudadanos y las ciudadanas de toda distinción o exclusión basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, que impida o anule el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas (artículo 4º LFPED). Esta entidad cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, y está sectorizada a la Secretaría de Gobernación. Además, goza de autonomía técnica y de gestión, adopta sus decisiones con plena independencia, y no está subordinado a ninguna autoridad para sus resoluciones en los procedimientos de quejas. (Artículo 16 de la LFPED).³

Entonces, si hablamos de inclusión y legitimidad no podíamos pasar por alto los esfuerzos por prevenir y erradicar las conductas de discriminación en nuestro país, que han formado a una actual generación de mexicanas y mexicanos que día con día desde diversas trincheras trabajamos por un México incluyente, igualitario y que sea líder en el respeto y reconocimiento de todos los derechos humanos para todas las personas, en todos los momentos, en todos los lugares.

3 CONAPRED, ¿Quiénes somos?, portal electrónico del CONAPRED. Disponible para su consulta electrónica en: https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=38&id_opcion=15&op=15#:~:text=El%20Consejo%20Nacional%20para%20Prevenir%20La%20Discriminaci%C3%B3n%2C%20CONAPRED%2C%20es%20un,de%20Junio%20del%20mismo%20a%C3%B1o

El inicio de este siglo ha representado grandes retos, pero también grandes logros para la búsqueda de la inclusión y la búsqueda de una legitimidad en el campo político de las y los mexicanos, destacando las reformas constitucionales de seguridad y justicia, encabezadas por la macro reforma de derechos humanos que enmarcó una nueva perspectiva de inclusión, una visión de modernidad en el reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos, desde esta perspectiva pareciera que el camino ya estaba preparado, en pavimentado y caminado, pero muy por el contrario ha venido aparejado de nuevas luchas más específicas, más arduas y sumamente importantes.

Hablar de inclusión en la actualidad contempla diversas aristas para las cuales es importante que comencemos a hablar del reconocimiento y la importancia de la perspectiva de género, la inclusión de las diferentes expresiones, identificaciones y preferencias sexuales, el reconocimiento y la visibilización de los pueblos originarios con el respeto a sus usos y costumbres, la búsqueda del acceso universal de las personas con discapacidad, entre otras más, por lo cual ahora la evolución en el respeto a sus derechos humanos busca el responder a todas y cada una de sus necesidades particulares.

El acceso universal a las mejores condiciones de vida en el país para las personas que tienen alguna discapacidad es una de las principales agendas pendientes de nuestro país, el acceso universal no solamente basta, con senderos de relieve para las personas débiles visuales, o letreros en lenguaje braille, las rampas en cada esquina o los anuncios sonoros en transporte público y semáforos, la lucha busca el facilitar el acceso a los satisfactores para todas las personas, y para ello es importante su inclusión en el ejercicio de sus derechos político-electorales, en una primer análisis se requiere la búsqueda de que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho al voto, el Instituto Nacional Electoral en su portal electrónico establece:

Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), una persona con discapacidad es aquella que tiene alguna limitación física o mental para realizar actividades en su casa, en la escuela o trabajo, como caminar, vestirse, bañarse, leer, escribir, escuchar, etcétera. En México, las personas con discapacidad tienen dificultades para ejercer con plenitud sus derechos, debido a obstáculos sociales y culturales en virtud de sus condiciones físicas, psicológicas y/o conductuales; los espacios públicos no están planeados en función de sus necesidades y aunado a esto sufren, en su mayoría, una doble discriminación pues el género, la condición socioeconómica, la raza y la etnia pueden acentuar esta situación. La promoción y protección de los derechos humanos de personas con discapacidad y su plena inclusión en la sociedad para que puedan desarrollarse en condiciones de igualdad y dignidad, deberá realizarse mediante una serie de acciones transversales para que

se respete su derecho al trabajo, a la educación, a la salud, así como el garantizar la accesibilidad física, de información y comunicaciones para personas con discapacidades sensoriales, mentales o intelectuales.⁴

Y es como parte de ello que desde el 2018 podemos identificar como parte de las acciones afirmativas del Instituto Nacional Electoral el establecimiento de un decálogo y una carta compromiso, para buscar la inclusión universal de todas las personas, en un segundo nivel de análisis es importante que volvamos la mirada al derecho de ser votados por lo cual se vuelve relevante la publicación del 18 de marzo del año 2021 del Instituto Nacional Electoral, misma que recuperamos por su importancia dentro del presente análisis:

En México cerca de 21 millones de personas tienen algún tipo de discapacidad, por lo que el Instituto Nacional Electoral (INE) garantizará que puedan participar como funcionarias y funcionarios de casilla, que los partidos políticos postulen a ocho fórmulas de candidaturas a las diputaciones y que puedan emitir su voto en las próximas elecciones del 6 de junio. En la inauguración del Conversatorio “De las acciones afirmativas a la acción: la inclusión de personas con discapacidad en el Proceso Electoral 2020-2021”, el consejero presidente del INE, Lorenzo Córdova, afirmó que “nos encaminamos a la elección más grande y compleja de la historia, pero también la más incluyente”. A 17 días de que empiecen las campañas electorales y a 79 de la Jornada Electoral recordó que cerca de 21 millones de personas en México, el 16.5 por ciento de la población del país enfrenta alguna discapacidad para realizar sus actividades cotidianas. “Es una oportunidad para recordar a todas las fuerzas políticas que nuestro país necesita de políticas públicas para que las personas que enfrentan alguna discapacidad puedan incorporarse con facilidad, sin discriminación, a la vida productiva, laboral y también política”, señaló el Consejero Presidente.⁵

El conocimiento y la visibilización de las necesidades de las personas con discapacidad es un gran avance, para incluir acciones afirmativas y legítimas en la

4 Instituto Nacional Electoral INE, “Personas con discapacidad quien puede votar en México”, México, 2018. Disponible para su consulta electrónica en <https://igualdad.ine.mx/igualdad/personas-con-discapacidad/>

5 CENTRAL ELECTORAL; “Personas con alguna discapacidad podrán contender por ocho diputaciones en elecciones del 6 de junio” Instituto Nacional Electoral, Acciones Afirmativas; México, 18 de marzo del año 2021; Disponible para su consulta electrónica en: <https://centralectoral.ine.mx/2021/03/18/personas-con-alguna-discapacidad-podran-contender-por-ocho-diputaciones-en-elecciones-del-6-de-junio/>

vida pública de un país que cada vez necesita más de una visión amplia, moderna e incluyente, para poder jactarse de estar establecido como un sistema democrático e incluyente.

Hablar de inclusión no es un tema menor, y es por ello que es sumamente importante abordarlo con responsabilidad y seriedad, de la publicación otrora mencionada podemos recuperar que

...el tema de la inclusión en general, que está íntimamente vinculado con el de la igualdad para el ejercicio de los derechos políticos, es un tema de una gran importancia para el desarrollo de la vida democrática. Lorenzo Córdova subrayó que, desde finales de los años 90, el Instituto ha tomado una serie de decisiones que fortalecen el carácter incluyente de la democracia mexicana y ha asumido el compromiso de combatir los problemas de la inclusión y la discriminación en todos aquellos ámbitos de su competencia. Estas medidas van desde el uso de plantillas braille y mamparas especiales, ubicación de casillas en lugares específicos, casillas especiales, hasta la participación como funcionarios de casilla y acciones afirmativas para candidaturas de personas con algún tipo de discapacidad. Todos tienen derecho a tener representación. Ante representantes de organizaciones, fundaciones y activistas que luchan por los derechos de las personas con discapacidad, la presidenta de la Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación, Carla Humphrey sostuvo que “todos los grupos sociales, especialmente los discriminados, tienen el derecho de tener representación en los congresos para que su voz sea escuchada”. Explicó que las acciones a favor de las personas con discapacidad emprendidas en el INE, “tienen dos vertientes: garantizar las condiciones para la emisión del sufragio, así como su participación como funcionarias y funcionarios en mesas directivas de casilla y el establecimiento de acciones afirmativas como medidas de protección del derecho a ser votado en condiciones de igualdad”. Ocho fórmulas de diputaciones para personas con discapacidad. Al moderar el panel “Retos y avances de la participación política de las personas con discapacidad en el Proceso Electoral 2020-2021”, la presidenta de la Comisión Temporal de Vinculación con Mexicanos Residentes en el Extranjero y Análisis de las Modalidades de su Voto, Consejera Norma De la Cruz Magaña, expresó que el impulso de los derechos políticos de las personas con discapacidad “es una tarea imprescindible e impostergable para la calidad de la democracia”. Las acciones afirmativas fueron explicadas por la Consejera Adriana Favela Herrera quien subrayó que un total de ocho fórmulas están destinadas para las personas con discapacidad por cada partido político o coalición. “Seis de estas fórmulas serían de candidaturas de Mayoría Relativa y éstas se van a poder estar registrando en cualquiera de los 300 distritos electorales federales que tenemos en el país y dos fórmulas de candidaturas de Representación Proporcional en cualquiera de las cinco listas que tenemos en el país, también con

la exigencia de que se le registre en los primeros 10 lugares de esas listas”, indicó. Agregó que éste es el primer ejercicio que realiza el INE, “exigir el registro de por lo menos ocho fórmulas de candidaturas integradas por personas con discapacidad y ese sería el piso mínimo, dado que los partidos políticos pueden estar registrando un número mayor de fórmulas de personas con discapacidad y también con la exigencia de que estas fórmulas estén integradas, tanto su propietario, como suplente, por personas con discapacidad”. Ernesto Rosas Barrientos, titular de la Dirección de Vinculación Interinstitucional de la Confederación Mexicana de Organizaciones en favor de la Persona con Discapacidad Intelectual A.C., estableció que “éste es un primer paso, pero para garantizar que haya certeza es necesario que en la Ley General de Partidos Políticos esto se encuentre normado y no sea sólo una acción afirmativa”. La presidenta del Patronato de Discapacitados Visuales A.C., Camerina Ahideé Robles Cuéllar dejó en claro que “sin inclusión no hay democracia”, por lo que las personas con discapacidad poseen los mismos derechos que los demás y por ello se debe facilitar su participación efectiva y en igualdad de condiciones para ejercer sus derechos político-electorales, pues ante las urnas “todas y todos somos ciudadanos con los mismos derechos⁶.”

La realidad de un México diverso, incluyente y democrático es responsabilidad de todas y todos y el encontrar el camino para lograrlo comienza en escucharnos, en hacer valer la legitimidad de todas y cada una de las voces, que busca la igualdad, la inclusión y un país más democrático. Dentro de la publicación es importantísima la visión de quienes deben de ser incluidos:

El presidente de la Unión Nacional de Sordos A.C., León Ricardo Parra Encinas destacó que para mejorar la participación política de personas con discapacidad “necesitamos sentarnos a dialogar con la comunidad sorda y sus representantes para saber cuáles son sus necesidades”, a fin de convertirlo en acciones. “Las personas con discapacidad psicosocial somos usuarias y sobrevivientes de la psiquiatría y se nos considera incapaces de ejercer nuestros derechos”, sostuvo el activista Víctor Manuel Lizama Sierra, quien consideró necesario armonizar el marco normativo y protocolos que atiendan la obligación del Estado de eliminar barreras para que las personas con discapacidad sean vistas con los mismos derechos. En seguida la presidenta de la Fundación para la Inclusión y Desarrollo de Personas con Discapacidad, Roxana Pacheco Martínez subrayó que la acción afirmativa sienta un precedente, pero tendrán un magro resultado en esta elección “porque no estamos en condiciones de competir en las candidaturas”, por lo que especificó que será necesario promover la militancia en los partidos políticos. El secretario técnico de

6 *Idem.*

la Coalición México por los Derechos de las Personas con Discapacidad, Guillermo Hernández Martínez, pidió no bajar la guardia “sería importante que, en este proceso electoral, el INE procure acciones y medidas de seguridad y protección al momento de ejercer el voto y acudir a las casillas y podamos tener datos oportunos sobre la participación de las personas con discapacidad que han tenido un margen muy bajo”. En el foro, los representantes del PAN, PRI, PRD, PVEM, PT, Movimiento Ciudadano, Morena, Encuentro Solidario, Fuerza por México y Redes Sociales Progresistas, expusieron las acciones que han tomado y las que promoverán para determinar las candidaturas de personas con discapacidad y garantizar sus derechos político-electorales. En la conclusión de este panel, la ex magistrada María del Carmen Carreón Castro especificó la importancia de escuchar a las personas de este sector y hacer efectivo el lema de “nada sobre nosotros sin nosotros”. Subrayó la importancia de que no sólo puedan votar, sino ser votados y lleven a los congresos la agenda de personas con discapacidad, “quienes tienen plena capacidad de representar a la ciudadanía y traer esta agenda que se necesita de accesibilidad para conocer la propaganda electoral de fácil lectura⁷.”

Así cada aspecto de la vida político-electoral debe de tener un sesgo importante de inclusión, de respeto, de impulso a una vida cada vez más democrática en un país que vive una crisis de legitimidad.

A la par encontramos una lucha por la libertad de los usos y costumbres de los pueblos originarios, que en muchas ocasiones han sido agredidos, olvidados y hasta pisoteados en el ejercicio de sus derechos, por lo cual la deuda con nuestros pueblos originarios es incommensurable, no es novedad ver notas, en los cuales comitivas de hombres y mujeres exigen el reconocimiento como mexicanas y mexicanos que son, tampoco ya nos sorprende cuando en laguna carretera o camino del país encontramos las grandes caravanas de yaquis, tarahumaras o wixarikas, que a manera de protestan recorren kilométricas distancias hasta la capital de algún estado o a la capital del país, para exigir el respeto y el reconocimiento de sus derechos, o en algunas otras ocasiones la reparación de daños sufridos, y en materia electoral la deuda aumenta, debido a que en muchas ocasiones el derecho de votar no se les ha respetado y el de ser votados mucho menos, al respecto Central Electoral el 2 de diciembre del año 2021 reporta lo sucedido en el marco de la Feria Internacional del Libro de Guadalajara:

Al analizar la relación compleja y cambiante con los pueblos originarios, el Estado mexicano ha encontrado a lo largo de la historia una gran insuficiencia para reconocer a plenitud los derechos de las personas pertenecientes a pueblos originarios,

7 *Idem.*

aseguró el Consejero del Instituto Nacional Electoral (INE), Uuc-kib Espadas Ancona, en el marco de la 35 edición de la Feria Internacional del Libro (FIL) de Guadalajara. Durante la presentación de la obra *Representación y participación política indígena en México*, de Martha Singer Sochet, Espadas sostuvo que dentro de las comunidades de los pueblos originarios “la diversidad política es una parte natural de su coexistencia y esto se refleja, a veces más que otras, en distintas opciones partidistas”. En la relación del Estado mexicano con las comunidades indígenas, explicó Espadas, uno de los grandes problemas es “la incapacidad para dar una representación plena, que se refleja en una reticencia a participar de los instrumentos de la democracia en general, pues no encuentra en ellos instrumentos que realmente satisfagan las necesidades y las condiciones de vida de los pueblos indígenas”, sentenció. “Tenemos que avanzar en términos de la inclusión electoral de los pueblos originarios, no en el sentido de privilegiar los derechos de los votados, sino de garantizar los derechos de los votantes,” enfatizó. Por lo anterior, hizo un llamado a “lograr que sean justamente los integrantes de las comunidades indígenas quienes de manera libérrima elijan a quienes auténticamente son capaces de representarlos”. En su intervención, la autora planteó por qué, si tenemos un sistema político que ha ido avanzando, “no logramos tener un espacio de representación en donde nuestras voces diversas, plurales, heterogéneas puedan debatir con libertad y construir un país para todos”. “Mientras en el país no se acepte que vivimos en un espacio heterogéneo, no solamente por la diversidad de colores, la diversidad de pensamiento, sino también por las diversas maneras de cómo nos concebimos a nosotros mismos y sigamos pensando que los pueblos originarios pueden representarse una persona un voto, pues estamos equivocados”, apuntó la doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Nuestro sistema debe seguir evolucionando, consideró, “no sólo para que los partidos políticos que tenemos salgan de su lamentable limbo, sino para que la sociedad encuentre espacios de deliberación para construir un diálogo político amplio e incluyente que nos permita construirnos como sociedad más libre y más justa”. La obra es una crítica a la democracia liberal, pero también una apuesta por la democracia. Por su parte, el Vicerrector Ejecutivo de la Universidad de Guadalajara, Héctor Raúl Solís Gadea, afirmó que el libro es “una crítica a la democracia liberal, a sus incapacidades e insuficiencias para representar adecuadamente los intereses, las aspiraciones de amplios grupos sociales”, pero, al mismo tiempo, “es una apuesta por ensanchar o profundizar la democracia de manera que sea capaz de armonizarse con nuestras particularidades”. El texto, abundó, ilumina las estrategias de acción que deben seguir los líderes de los movimientos sociales. «La transformación o la profundización de la democracia no es resultado sólo de las leyes o de los cambios legales, sino de la presión de los movimientos sociales que obligan al diálogo, a la conciliación, a la empatía de manera que las políticas

sean más incluyentes”, puntualizó. La moderación estuvo a cargo de Carlos Manuel Rodríguez, Vocal de la Junta Local Ejecutiva del INE en Jalisco, quien celebró la publicación de esta obra porque expone las visiones y da luz sobre la problemática respecto a la representación y participación política indígena en México. En esta jornada del INE en la FIL de Guadalajara también se presentaron las obras: Reflexiones sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2018, de Ma. Fernanda Somuano y Resultados censales de la participación ciudadana en las elecciones federales de 2021⁸.

Por lo anterior continua siendo parte del análisis permanente el análisis de la participación político-electoral de las y los representantes de los pueblos originarios en los ejercicios electorales, y es en las vísperas de un ejercicio electoral como lo será el de junio del 2024, que la expectativa por la participación de dignas y dignos representantes de esta herencia cultural figuren en las boletas de votación a lo largo y ancho del país.

IV. Conclusiones

En medio de tantos cambios, de la búsqueda por la igualdad y la inclusión en el último lapso de tiempo la vida política mexicana ha vivido muchos cambios y la consagración de derechos incluyentes, que van encaminados a una sociedad respetuosa y diversa de una perspectiva de género que abone a vivir dentro de una cultura incluyente en la que todas y todos tenemos un espacio, para portar, para vivir y para desarrollarnos, ahora podemos ver la identificación de género para quien así lo considere, la unión en matrimonio en personas del mismo sexo, e inclusive la despenalización de la interrupción del embarazo, luchas que lo largo de la historia han identificado las difíciles batallas, que han librado en calles, en congresos y recintos oficiales, con el primer objetivo de ser vistos y el segundo de ser reconocidos, la democracia como parte de estas luchas es pues la manera de buscar el goce y ejercicio de derechos.

Las y los representantes de la población LGBTTTTIQ + no solamente se organizan en asociaciones y colectivos, ahora sus luchas y sus voces son escuchadas al interior de los tres poderes, y en los tres niveles de gobierno, teniendo oficinas especializadas en la búsqueda y resolución de sus necesidades, destacando personajes de la vida pública como Jesusa Rodríguez en el Senado de la República,

8 Central Electoral, “La relación Estado-pueblos originarios sigue siendo ineficiente respecto a la plenitud de derechos”, Instituto Nacional Electoral, México 2 de diciembre de 2021. Disponible para su consulta electrónica en: <https://centralectoral.ine.mx/2021/12/02/la-relacion-estado-pueblos-originarios-sigue-siendo-ineficiente-respecto-a-la-plenitud-de-derechos/>

la diputada federal Lucía Rojas, el diputado local en la Ciudad de México Temistocles Villanueva, la hoy presidenta de la Comisión de Juventud y Diversidad Sexual en la Cámara de Diputados Celeste Ascencio, el diputado local de Sonora Rodolfo Lizárraga⁹, entre otros más que han llevado al análisis los temas y las necesidades una población cada vez más visibilizada y reconocida en la vida política de nuestro país.

Las deudas históricas con las luchas por el reconocimiento a lo largo de la historia del país y el mal actuar de diversos personajes de la vida política han dejado muy lastimada la credibilidad, la confianza y por lo tanto la legitimidad de las personas que encabezan las representaciones de la autoridad del Estado, dentro de esta crisis de legitimidad política, la inclusión dentro de una vida democrática pareciera ser una solución que dote de credibilidad y legitimidad a las autoridades, este no es un mal propio de nuestro país ya que a en diferentes latitudes hemos atestiguado los reclamos de la población por la mejora de sus condiciones y el reconocimiento de sus derechos, uno de los principales indicadores de la crisis de la crisis de la legitimidad electoral los encontramos en el abstencionismo y la baja participación en los porcentajes de votación en las elecciones los cuales en los últimos ejercicios electorales rondan del 45 por ciento al 55 por ciento, evocando al argot popular cuando se dice “Los gobernantes son elegidos por la mayoría de la minoría” podemos rescatar del ensayo de Victo Gabriel García Castañeda que

...ya que la condición social actual no puede responder simplemente a la perpetuación de una clase política que se ha apoderado de los medios de representación, sino también a un abandono irresponsable de los ciudadanos desencantados que del mismo modo se han olvidado de su dimensión política, es necesario referirnos a algunos datos que muestran la participación que tienen los mexicanos en las decisiones públicas mediante el ejercicio del voto, así como la visión que estos tienen de los políticos que supuestamente los representan.¹⁰

Entonces la crisis de legitimidad también es porque las y los votantes consideran que las propuestas de la partidocracia no son inclusivas, y no representan la

Nación 321, “Los 6 políticos mexicanos orgullosamente gay”, Nación 3, 2,1, México, 2019. Disponible para su consulta electrónica en: <https://www.nacion321.com/gobierno/los-politicos-mexicanos-orgullosamente-gay>

10 García Castañeda, Víctor Gabriel, “¿Crisis de legitimidad en la representación política? Consideraciones sociológicas para una nueva forma de democracia”, Décimo Segundo Certamen de Ensayo Político, Comisión Estatal Electoral Nuevo León, Nuevo León, México, 2011. Disponible para su consulta electrónica en: https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/doceavo/4MH.%20%C2%BFCrisis%20de%20legitimidad%20en%20la%20representaci%C3%B3n%20pol%C3%ADtica.pdf

búsqueda de la representación de los derechos de quienes pretenden que les elijan de manera democrática.

Establecer las bases para una democracia verdaderamente incluyente, igualitaria y representativa, podría venir a dotar de credibilidad y legitimidad las representaciones políticas en el país, el reto no es menor, pero existen ya visiones y esfuerzos encaminados a volverlo realidad, como muestra de lo anterior tenemos el boletín de prensa del Instituto Electoral de la Ciudad de México del 16 de julio de 2020:

Con el objetivo de analizar escenarios políticos que permitan lograr avances reglamentarios y buenas prácticas para el pleno goce de los derechos político-electorales de la ciudadanía, el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) realizó el noveno Conversatorio virtual “Democracia incluyente y elecciones: re conceptualizando la diversidad”. Con la participación de expertos nacionales e internacionales, el Consejero Electoral del IECM, Yuri Gabriel Beltrán Miranda, señaló que el concepto de democracia electoral, tal y como es concebida en los tratados y parámetros en todo el mundo, contiene la categoría de la inclusión, lo que aporta al voto universal, libre y auténtico. Mencionó la importancia de garantizar el voto universal, tanto para las personas con discapacidad como para los mexicanos en el extranjero. Recordó que el IECM y el COPRED, elaboraron el primer protocolo de atención en México para garantizar el derecho al sufragio de las personas trans, el cual se convirtió después en el insumo clave para un protocolo de alcances mayores, que fue aprobado por el Consejo General del INE para la elección de 2018. En su intervención, el Consejero Electoral Mauricio Huesca Rodríguez, quien fungió como comentarista, expuso que en la diversidad existen muchas categorías que subdividen en estratos una expresión social determinada, ya sea un grupo de atención prioritaria basado en su religión, en su estatus migratorio, de su grupo etario, o de su identidad de género, lo cual tiene una multidimensión de variantes. Consideró que todos los grupos de atención prioritaria se deben medir a partir de las condiciones que los vuelven vulnerables y ser conscientes que éstas cambian dependiendo del contexto social en el que viven. En su ponencia, el consultor internacional y experto en elecciones, Dong Nguyen Huu, consideró que en el mundo electoral hay dos cosas importantes, la primera es que hay una regla fundamental y ésta es la igualdad, en donde todos somos ciudadanos con los mismos derechos; y la segunda, es que hay una serie de reglas y procedimientos para que el voto sea auténtico e integral y, en los casos donde las elecciones dividen a la ciudadanía, son las mismas reglas y procedimientos las que consiguen la unificación del pueblo después de la contienda electoral. Refirió que, si aceptamos que existen diferentes tipos de pueblos, estaremos entrando en la práctica de democracia inclusiva, en donde el principio de pluralismo es un principio constitutivo y concesionado. De

igual forma, agregó que se debe examinar y discutir de manera profunda el papel de instituciones imparciales como son las electorales, pues la legitimidad de sus consejeras y consejeros se basa en los resultados de su función. Por su parte, la directora del Departamento de Inclusión Social de la OEA e integrante de la Red de Politólogas, Betilde Muñoz-Pogossian, indicó que en las Américas se constatan y repiten permanentemente asimetrías y desigualdades en el acceso y goce pleno de los derechos de gran parte de la ciudadanía en el ámbito social y económico, replicadas en lo político y público. Sobre los derechos políticos electorales, reconoció que existe discriminación, en la que ciertos grupos de personas no gozan de igualdad de condiciones, dando como resultado una democracia imperfecta, al no ser del todo incluyente. “Todas las personas deben gozar de igualdad y de los mismos derechos ante la ley, el reto mayor es traducir esa igualdad sustantiva en la cotidianidad de las personas para que puedan disfrutar de todos los derechos y eso es a lo que debe aspirar cualquier régimen democrático”, expuso. Finalmente, la presidenta del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED), Geraldina González de la Vega Hernández, explicó que cuando se habla de democracia incluyente no sólo se habla del paradigma a través del cual se organizan las elecciones y todas las personas votan, dijo que el ejercicio del voto debe ser efectivo, pero se deben plasmar condiciones generales de igualdad. Agregó que “un Estado que se predica como democrático debe garantizar los principios en los que se sostiene la igualdad y la libertad, y para ello se requiere que los grupos de atención prioritaria no solamente sean reconocidos, sino que tengan posibilidades de participar y ser representados a través del sufragio, pues de otra forma estamos ante una vulneración al derecho de participación política¹¹.”

La búsqueda de la Democracia Incluyente, debe de darse desde todas las aristas y todas las trincheras de la inclusión y la diversidad:

Al moderar el panel “Acciones institucionales para garantizar la participación efectiva de las personas con discapacidad en el Proceso Electoral 2020-2021”, el Consejero Martín Faz Mora destacó que se han implementado una serie de acciones institucionales a través de las cuales se busca generar una democracia incluyente. El Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC), Roberto Heycher Cardiel Soto, explicó las medidas para la igualdad que establece

11 IECM, “Organiza IECM conversatorio virtual Democracia incluyente y elecciones: reconceptualizando la diversidad, boletín de prensa UTCSyD-115, Ciudad de México, México, 16 de julio de 2020. Disponible para su consulta electrónica en: <https://www.iecm.mx/noticias/organiza-iecm-conversatorio-virtual-democracia-incluyente-y-elecciones-reconceptualizando-la-diversidad/>

el protocolo de discapacidad y que permitirá participar como funcionarios de casilla -con posibilidad de recibir acompañamiento-, como Supervisores y Capacitadores Asistentes Electorales. Mencionó que se han incorporado contenidos sobre la igualdad y el derecho a la no discriminación en todos los materiales y normativas de la Estrategia de Capacitación del Instituto, incluidas las convocatorias y materiales de divulgación, además de que se sensibiliza a los integrantes de mesas de casilla sobre la inclusión de las personas con alguna discapacidad. Las Medidas para hacer efectivo el voto de las personas con discapacidad el día de la Jornada Electoral fueron abordadas por el Director Ejecutivo de Organización Electoral, Sergio Bernal Rojas, quien mencionó que a partir del 2003 se ha trabajado en plantillas braille, etiquetas braille; mamparas especiales; acceso a casillas; programas piloto para el voto en hospitales, carteles, el voto y urna electrónica. “Esta tarea no está acabada por parte del INE, se seguirá avanzando como una filosofía” para hacer posible el ejercicio de los derechos políticos de la totalidad de ciudadanas y ciudadanos, afirmó. El agradecimiento y cierre del Conversatorio, estuvo a cargo de la Consejera Adriana Favela, quien estableció que, a partir de estas ocho candidaturas obligatorias gracias a estas acciones afirmativas, los partidos políticos pueden dar más candidaturas, pero falta que tengan esa disposición. Reconoció que falta mucho para que las personas con alguna discapacidad puedan participar en la política y consideró necesario “enfocarnos a que las personas con discapacidad puedan hacer campañas electorales que sean eficaces y puedan llegar a la población”. El INE es una institución incluyente siempre al pendiente de los grupos vulnerables para lograr una sociedad más justa que respete todas las formas de manifestación, sentenció¹².

Entonces el reto de una democracia incluyente y legitimada se vuelve ese santo grial de las y los defensores de derechos humanos, para la adecuada participación dentro de un Estado de derecho que respete los derechos humanos de todas las personas en todos los lugares y en todos los momentos.

Es tarea de todas y de todos que impulsemos la participación de manera incluyente en todos los espacios de la vida pública, para que las acciones de la vida político-electoral recuperen legitimidad y credibilidad.

12 *Idem*.

SEGUNDA PARTE

Participación incluyente

Indígenas

El concepto de «persona relevante» en los sistemas normativos internos

José Ramón Narváez Hernández

SUMARIO: I. La relevancia comunitaria. II. Ciudad de México y los sistemas normativos internos. III. El caso del pueblo de Santa Cecilia Tepetlapa de Xochimilco (SCM-JDC-1205/2019). IV. Obligaciones judiciales electorales en torno a los pueblos originarios de la Ciudad de México. V. Precedentes y línea jurisprudencial. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

I. La relevancia comunitaria

Es importante aclarar la polisemia del concepto que se abordará. Hay literatura sobre la relevancia comunitaria en la administración de recursos humanos relacionada con el liderazgo, y hay un concepto que destaca la psicología social, e incluso hay trabajos en torno al derecho internacional

Nota: Agradezco a Manuel Fernández Morales, Alma Verónica Méndez Pacheco y Perla Berenice Barrales Alcalá; el apoyo, lectura, materiales y acompañamiento en esta investigación.

público europeo, pero en este trabajo no se trata de ninguna de estas nociones.

Dicho lo que no es, hay que decir lo que es: se trata de la consideración que dentro de una comunidad indígena se otorga a determinadas personas por el trabajo desarrollado a favor de la propia comunidad. Dicha consideración le abre la posibilidad a la persona en cuestión de acceder a determinados beneficios, como, por ejemplo, el poder participar en asambleas y colectivos en los que se toman decisiones comunitarias. Por tratarse de derecho intercultural no siempre son claras las reglas, ni están especificados de manera absoluta los parámetros que deben cumplirse para que un cierto tipo de participación previa permita acceder a una participación calificada. Muchas veces en las mismas asambleas se toman las determinaciones en las que se permite o no el acceso a determinadas personas, así como también en las mismas asambleas se fijan las condiciones y requerimientos para aquellos aspirantes (Gallardo García, 2012).

No sobra decir que el trabajo comunitario, la buena fama, el honor y otros elementos premodernos son más sustantivos para lograr acceder a cargos comunitarios (Aragón Andrade, 2007: 11) que los típicamente marcados por el derecho electoral. Es justo aquí donde se requiere una perspectiva intercultural, de otro modo se corre el riesgo de trastocar los sistemas normativos y generar violencias internas en las comunidades (Martínez y Juárez, 2016).

Ciertamente, el derecho a ser votado y participar políticamente no se puede soslayar y es la base de nuestra justicia lectoral, que a través de sus procesos busca tutelarlos, pero en la cosmovisión indígena la comunidad es determinante, así que eventualmente se da un choque entre este derecho y el interés colectivo (Oropeza, 2016). A veces, aunque la ley e, incluso, la justicia a través de sus argumentos, parezcan hacer prevalecer una demanda específica, no significa que el resultado llevará a un orden social más justo o a la paz, por ello se requiere en el análisis de estos casos de justicia intracomunitaria, una argumentación de tipo contextual que permita considerar todas las variables en aras no sólo de hacer justicia lisa y llanamente sino lograr un resultado pacificador que sea sustentable para la vida comunitaria y permita la gobernabilidad (Narváez, 2019).

II. Ciudad de México y los sistemas normativos internos

La Constitución Política de la Ciudad de México considera, en síntesis, los siguientes elementos respecto del tema que no ocupa (Congreso de la Ciudad de México, 2019):

- Reconoce a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes como sujetos de derecho público y garantiza sus derechos colectivos.
- Reconoce la observancia obligatoria de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

- Reconoce para los pueblos indígenas los derechos a la autoadscripción, la libre determinación y a la consulta previa, libre e informada en los asuntos que les afecten.
- Reconoce como pueblos originarios a aquellos que desciendan de poblaciones asentadas en el territorio de la ciudad, que conservan sus propias instituciones sociales económicas, culturales y políticas, sistemas normativos propios, tradición histórica, territorialidad y cosmovisión.
- Establece el ejercicio de la libre determinación a través de la autonomía, entendiéndose como la capacidad de desarrollar facultades económicas, políticas, sociales, educativas, judiciales y culturales.
- Prevé la obligación de las autoridades de la ciudad para establecer partidas presupuestales destinadas a garantizar el cumplimiento de sus derechos.
- Reconoce las formas de elección de los representantes de los pueblos y comunidades indígenas y establece la obligación a las autoridades de respetar el ejercicio de las funciones de los representantes.
- Reconoce la facultad de promover y reforzar sus propios sistemas, instituciones y las diferentes formas de organización.
- Establece la facultad de administrar justicia en su jurisdicción, respetando la interpretación intercultural de derechos humanos y los principios señalados en la Constitución Federal, determinando los casos en los que exista la necesidad de coordinar trabajos con tribunales de la ciudad.
- Establece que podrán decidir sobre los procesos de desarrollo, mediante la participación en la formulación de planes y programas.
- Reconoce el derecho a participar en la toma de decisiones públicas mediante su integración en los órganos consultivos y de gobierno.
- Señala que las resoluciones del Poder Judicial de la ciudad que involucren integrantes de comunidades indígenas deberán atender a principios y derechos consignados por la convencionalidad internacional.
- Prohíbe la expulsión de personas indígenas de sus comunidades o pueblos, así mismo señala que la ley sancionara todo tipo de conductas de este tipo.

La Ciudad de México se ha convertido en los últimos años en un espacio muy peculiar a propósito de la interculturalidad jurídica (Albertani, 1999). Además de los pueblos y barrios originarios que cuentan con sus propios sistemas normativos internos, la transformación jurídica en una entidad federativa más llevó a procesos de elección popular; están los presupuestos participativos y otras figuras de democracia directa. A pesar de su naturaleza urbana y cosmopolita, en la ciudad conviven distintas formas de organización política, y podríamos decir que como sistema electoral resulta muy interesante la complejidad de su vida pública (Hagene, 2009: 76).

Mercados, panteones y organizaciones agrícolas e indígenas generan una serie de actividades de participación política todos los días, escuelas de verdadera democracia. Pero —como podrá entenderse— también generan problemáticas muy complejas que eventualmente llegan a la jurisdicción electoral. Podría surgir la tentación de considerar estos fenómenos como sólo urbanos por el contexto geográfico en el que se desarrollan, y este acercamiento epistémico hace mucho más desafiante la justicia electoral (Oehmichen, 2003: 152).

III. El caso del pueblo de Santa Cecilia Tepetlapa de Xochimilco (SCM-JDC-1205/2019)¹

En 2016 el Tribunal Electoral de la Ciudad de México recibió varios juicios contra la omisión del jefe delegacional de Xochimilco de convocar a elecciones para elegir las coordinaciones territoriales de los pueblos. El tribunal local ordenó al jefe delegacional emitir la convocatoria correspondiente, la que fue publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 17 de febrero de 2017.

Diversos pueblos originarios presentaron juicios contra la mencionada convocatoria, el tribunal local la revocó y ordenó realizar asambleas comunitarias en los pueblos en los que se renovarían coordinaciones territoriales, con la intención de que a través de ese mecanismo indicaran cuál sería el método de designación de dichos representantes.

Si bien es cierto que las asambleas se llevaron a cabo, éstas presentaron algunos vicios en su realización y difusión, por lo que el Tribunal Electoral determinó el incumplimiento de la sentencia, anuló la convocatoria y los actos posteriores a ella.

Al parecer hubo una falta de coordinación entre la alcaldía, el instituto local electoral, las autoridades tradicionales y las personas integrantes del Consejo del Pueblo siempre en torno a la convocatoria.

Wilfrido Marmolejo García, María Guadalupe Soriano García y Samira Gómez Cortés, quienes se autoadscriben como habitantes de Santa Cecilia Tepetlapa, acuden a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a impugnar la resolución relacionada con la elección de la coordinación territorial del pueblo. Combaten, ante todo, la resolución del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, que reconoció a diversas personas como autoridades tradicionales durante el proceso de verificación del cumplimiento de la etapa de coordinación entre la alcaldía, el Instituto Electoral de la Ciudad de México, las autoridades tradicionales y las personas integrantes del Consejo del Pueblo a fin

1 A partir de este apartado cada vez que nos refiramos a la sentencia será ésta que se acaba de citar y que se encuentra disponible en: <http://contenido.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JDC-1205-2019.pdf> (consultada el 16 de abril de 2020)

de emitir la convocatoria; consideran vulnerados sus derechos políticos, pues se les impide registrarse por sus sistemas normativos.

Es muy importante resaltar el hecho de que los demandantes argumentan que se les violaron sus derechos, así como la posibilidad de reparación, para que la Sala Regional pudiera conocer; de otro modo hubiera sido sólo una resolución incidental no combatible por considerarse no definitiva.

Otro hecho importante que se debe reportar es que Alicia Marivel Amaya Reza en su momento contravirtió el acuerdo plenario de cumplimiento de la sentencia del Tribunal Electoral de primera instancia, lo que le otorgó representación común para fines procesales en el juicio SCM-JDC-81/2019 ante la Sala Regional del TEPJF, e intentó argumentar que eso le otorgaba posición especial en la comunidad, lo cual es también combatido en el proceso que comentamos.

Se trata de un típico “conflicto intracomunitario”, que tiene como principal elemento el que la autonomía de las comunidades se refleje en “restricciones internas” a sus propios integrantes. En este tipo de conflictos se deben ponderar los derechos de la comunidad frente a los derechos de las personas en lo individual o grupos que cuestionen la aplicación de las normas consuetudinarias.

Los miembros de la comunidad tenían una diferencia acerca de quién debía participar en el órgano de coordinación, al parecer había autoridades tradicionales, autoridades representativas (Consejo del Pueblo) y personas relevantes. La distinción recaería, además, en las oportunidades de ejercer un derecho político que, a veces, puede limitarse por el propio sistema normativo interno, este fue el meollo del asunto. El Tribunal Electoral local estimó que debía seguirse una medida de inclusión, una acción afirmativa, basándose en que la participación comunitaria implica un tipo de reconocimiento para la toma de decisiones, lo cual resultaba razonable y adecuado, pues permitiría que participaran en la fase de coordinación; pero no consideraron que esta solución podría implicar incluir a otros, o en su caso, trastocar acuerdos y consensos al interior de la comunidad.

Este conflicto llevó a las autoridades jurisdiccionales a explorar la noción de “persona relevante” que aparece en una desdibujada línea jurisprudencial que no termina de aclarar el punto.

La sentencia de la primera instancia electoral precisó que “personas relevantes” son aquellas que pueden incidir en la toma de decisiones en los pueblos, que existen al interior de una comunidad y cuentan con reconocimiento en su interior, y estableció que debían ser consideradas en la toma de decisiones. Consideró que incluir a las personas relevantes era una medida constitucionalmente válida, idónea, conveniente y necesaria para proteger la autodeterminación y los usos y costumbres del pueblo, lo que privilegiaría que mediante el diálogo entre las personas que integran la comunidad se buscaran soluciones de manera interna y mediante la aplicación de su sistema normativo.

La idea de personas relevantes está contenida en la jurisprudencia 9/2014 de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA), cuyo texto dice:

[...] el análisis contextual de las controversias comunitarias permite garantizar de mejor manera la dimensión interna del derecho a la participación política de [las y] los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas como expresión de su derecho a la libre determinación, así como evitar la imposición de determinaciones que resulten ajenas a la comunidad o que no consideren al conjunto de autoridades tradicionales o miembros [(personas)] relevantes de la misma en la toma de decisiones [...]

Creo que el problema tiene que ver con una utilización sesgada de la perspectiva intercultural, se intenta seguir los protocolos, pero no se hace una verdadera reflexión que genere pensar en las personas y en la comunidad involucradas, y es que resulta difícil renunciar a una idea occidentalizada de los derechos político-electorales; asusta un poco pensar en la preponderancia de la comunidad, es propiamente un prejuicio que tenemos a partir de una propaganda negativa de las comunidades indígenas, aunque hay que reconocer que se está intentando aminorar a través de la incorporación del diálogo y la consulta.

La Sala Regional tiene razón en considerar que:

...criterios como carisma, influencia, liderazgo o incluso poder que podrían ser útiles de la visión de una sociedad occidental para determinar cómo relevante o importante a una persona que posea estas características, podrían no corresponder con la cosmovisión, cultura, valores, tradiciones o formas de organización de una comunidad indígena o un pueblo originario, de ahí que les corresponda a éstas determinar, en un primer momento, si en su comunidad existen personas relevantes y en un segundo plano quiénes son. Esto, conforme al derecho que tienen a preservar su identidad cultural.

Por otro lado está, la pedagogía perniciosa que nosotros mismos les enseñamos a los miembros de las comunidades de manera implícita; pareciera que les dijéramos que los medios de impugnación electoral están para dar la razón aún cuando no se tenga, para alargar procesos, para buscar venganza política, y entonces se termina haciendo nuestra justicia, pero generando un desequilibrio social e injusticia material en la comunidad; no es sencillo, pero por eso la perspectiva intercultural requiere de mucho estudio y mucha cautela.

Por ello resulta cada vez más necesaria la incorporación de herramientas compositivas que permitan la mediación en estos procesos para evitar al máximo los daños colaterales.

IV. Obligaciones judiciales electorales en torno a los pueblos originarios de la Ciudad de México

El artículo 57 de los *Lineamientos para el funcionamiento temporal de los comités ciudadanos, consejos de los pueblos y consejos ciudadanos delegacionales* reconoce a Santa Cecilia Tepetlapa, Xochimilco, como un pueblo originario de la Ciudad de México, por tanto, tiene derecho a nombrar a una autoridad que funja con coordinación territorial, autoridades que serán representativas ante la alcaldía². La Ley de Pueblos y Barrios Originarios, en su artículo 6.1, reconoce a los pueblos originarios y las personas indígenas de la Ciudad de México como sujetos de los derechos indígenas incluidos los político-electorales; por otro lado, el artículo 4º de la citada ley impone la obligación de adoptar medidas —entre ellas, las judiciales— para lograr progresivamente la materialización de los derechos de los pueblos, barrios y comunidades indígenas de la Ciudad de México, y evitar menoscabar o limitar los derechos de éstos y sus integrantes.

Por otro lado, la *Guía de actuación para los juzgadores [y juzgadas] en materia de Derecho Electoral Indígena de la Sala Superior y el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, aconseja tener en cuenta los siguientes elementos:

- Respetar el derecho a la autoadscripción y autoidentificación como pueblo o persona indígena.
- Reconocer el pluralismo jurídico y que el derecho indígena cuenta con principios, instituciones y características propias.
- Acudir a las fuentes adecuadas para conocer las instituciones y reglas vigentes.
- Considerar las especificidades culturales de los pueblos y personas indígenas.
- Maximizar el principio de libre determinación.
- Aplicar los estándares de derechos humanos reconocidos a las comunidades y personas indígenas, de acuerdo con el principio de igualdad y no

² También puede encontrarse dicho reconocimiento en las sentencias de la Sala Regional en el expediente SCM-JDC-166/2017 reiterándose en las sentencias de los juicios SCM-JDC-1254/2017, SCM-JDC-1253/2017, SCM-JDC-1350/2017, SCM-JDC-1645/2017, SCM-JDC-69/2019 y acumulados, SCM-JDC-1047/2019, SCM-JDC-1097/2019, entre otros.

discriminación.

- Garantizar el acceso a la justicia para obtener la protección contra la violación de sus derechos y poder iniciar procedimientos legales, ya sea personalmente o por medio de sus representantes. Para lograr el pleno acceso a la jurisdicción deben ser observadas las reglas siguientes:
 1. Permitir el planteamiento de argumentos por parte de personas u órganos ajenos al litigio, que ofrecen su opinión (figura conocida como *amicus curiae*, es decir, amigos o amigos de la Corte).
 2. Valorar la necesidad de designar una persona intérprete y de traducir las actuaciones, cuando el tribunal lo estime pertinente.
 3. Tomar en cuenta el contexto del caso, allegándose de la información necesaria para ello.
 4. Suplir totalmente los agravios que implica, incluso, su confección ante su ausencia.
 5. Ponderar de las situaciones especiales, para tener por debidamente notificado un acto o resolución.
 6. Flexibilizar la legitimación activa y representación para promover los medios de impugnación en materia electoral.
 7. Flexibilizar las reglas probatorias, conservando la obligación de aportar las necesarias para apoyar sus afirmaciones.
 8. La obligación de interpretar los requisitos procesales de la forma más favorable al ejercicio del derecho de acceso a la justicia.
 9. Identificar claramente el tipo de controversia comunitaria sometida a su jurisdicción.

La sentencia que venimos analizando tiene su complejidad, aún debe trabajarse en un modelo un poco más abreviado y con lenguaje ciudadano. Si bien su estructura pretende ser sencilla y cuenta con elementos como un glosario y un resumen, todavía es necesario utilizar una narrativa menos técnica, sobre todo por los temas que toca. Hay que considerar que además existe un voto particular que considera que no se debió admitir el asunto por lo ya comentado acerca de la definitividad.

Acerca del asunto que nos atañe, quizá la indefinición sobre la noción de “persona relevante” no sea fortuita y su propia naturaleza requeriría que dicha definición se ajustara al caso concreto, de igual modo, la manera en la que se relacionarán las autoridades tradicionales con las personas relevantes:

La Sala Regional considera que, en algunos pueblos originarios pueden existir personas que —si bien— no cuentan con el carácter de autoridades tradicionales, tienen el reconocimiento de la comunidad conforme a las formas de organización,

valores, tradiciones y disposiciones de los sistemas normativos del propio pueblo; aunque, dadas sus especificidades culturales y particular pertenencia étnica, este órgano jurisdiccional no puede establecer una definición conforme a la cual se determine en todos los casos que una persona tiene el carácter de relevante en el interior de una comunidad indígena o un pueblo originario... Si bien la Sala Regional asume la importancia y obligatoriedad de la aplicación de la perspectiva intercultural descrita, también reconoce los límites constitucionales y convencionales de su implementación, ya que la libre determinación no es un derecho ilimitado, sino que debe respetar los derechos humanos de las personas y la preservación de la unidad nacional.

Y aún falta mucho para superar nuestros sesgos cognoscitivos, muchos valores nuestros trastocan los de ellos, por eso es necesario el diálogo intercultural y jamás debemos cansarnos de insistir en ello.

V. Precedentes y línea jurisprudencial

No.	Expediente	Consideraciones	Caso concreto/Solución
1.	SUP-REC-1185/2017	• En los conflictos de comunidades y pueblos indígenas se debe valorar el contexto en el que surgen para delimitar la controversia y resolver desde una perspectiva intercultural.* • El análisis contextual permite dimensionar el derecho a la participación política como expresión de su libre determinación evitando imponer determinaciones que resulten ajenas a la comunidad o que no consideren al conjunto de autoridades tradicionales o personas relevantes de la comunidad para tomar decisiones, no hacerlo así podría agravar el conflicto o desencadenar otros.	• Universalidad entre comunidades indígenas distintas. • Se anuló la elección porque no participaron las personas que viven en las agencias del municipio. La Sala Superior resolvió que no podía imponer el método para resolver el conflicto -sería una intervención injustificada del Estado- sin generar las condiciones para que la solución provenga del ejercicio equitativo de las comunidades en conflicto, en consecuencia, las vinculó a establecer un diálogo para alcanzar acuerdos para que todas las comunidades tengan participación política efectiva en las cuestiones que les afectan.

* Fundamento: artículos 5 y 8 del Convenio 169. Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del (17) diecisiete de junio del (2005) dos mil cinco, párrafo 51: deben tomarse en cuenta las características propias que diferencian a las personas que integran un pueblo indígena de la población general y que conforma su identidad cultural.

2.	SUP-REC-39/2017	• Con esto se busca reestablecer las relaciones del tejido social comunitario desde una perspectiva intercultural integral en que las personas que integran la comunidad y las autoridades propician y participan en la solución de la controversia, lo que difiere de la concepción tradicional de la jurisdicción que establece una lógica de una parte vencida y otra ganadora a partir de la determinación de una parte imparcial. • Para solucionar estos conflictos debe aplicarse el pluralismo jurídico: forma de abordar distintos sistemas jurídicos conforme a valores culturales diferentes. Esto permite analizar los problemas de autogobierno de las comunidades desde su normativa, lo que se traduce en una exigencia de resolver con un enfoque diferenciado para privilegiar soluciones diferenciadas que emanen de la propia cosmovisión y cultura indígenas.	• Conflicto entre autonomías (intercomunitario). • Vincular a la cabecera a establecer un diálogo con la agencia respecto a cómo participará en las decisiones que les afecten.
----	-----------------	--	--

3.	SUP-JDC-1966/2017	• La comunidad tiene derecho a recibir y usar libremente los recursos públicos que le correspondan. Por ese motivo, la entrega de dichos recursos no debe depender de que se lleve a cabo una consulta con la comunidad, sino que la materia de la consulta se debe limitar a los elementos mínimos cualitativos y cuantitativos, como el monto, las condiciones en que se entregará el recurso y los requisitos mínimos de transparencia y rendición de cuentas que deberán ser compatibles con la cultura y la organización de la comunidad. • La consulta deberá hacerse a las autoridades tradicionales y comunitarias y no a la asamblea general como lo ordenó el Tribunal Estatal porque son las instituciones o autoridades representativas y ejercer sus propias atribuciones y competencias conforme a sus sistemas normativos internos, sin que sea necesario consultar a la asamblea general, salvo que existan razones que así lo justifiquen (que no sucede en el caso).	• Conflicto extracomunitario • Petición de recursos para ejercer el cargo de autoridades auxiliares
----	-------------------	---	--

		• Debido a que la consulta debía llevarse a cabo a través de las autoridades tradicionales y municipales que fueron la parte actora en el juicio, se estableció que su representante común podrá servir de enlace entre las autoridades municipales y comunitarias tradicionales enjuiciantes, por un lado, y las autoridades vinculadas al cumplimiento de esta sentencia, por otro. [Esto no implicó considerarlo como una persona relevante dentro de la comunidad -ya se había reconocido como autoridad- o darle otro carácter, sino que la consideración se dirigió al propósito de cumplir la sentencia].	
4.	SDF-JDC-30/2016	• Al analizar la compatibilidad de las normas y prácticas comunitarias con las normas constitucionales y convencionales, impone que se deben considerar todos los datos pertinentes que permitan comprender la lógica jurídica imperante en la comunidad como expresión de la diversidad cultural a fin de hacer una valoración integral del caso y el contexto cultural mediante una actitud pro-activa orientada a favorecer la eficacia de los derechos de las personas, allegándose los elementos que le ayuden a resolver considerando esas especificidades (cita la jurisprudencia 9/2014).	• Conflicto Intracomunitario Coordinación de enlace territorial del Pueblo de San Pedro Atocpan, Milpa Alta en la Ciudad de México. Existían dos procesos paralelos en los que fueron elegidas dos personas para renovar el cargo.

		• Comparece el Representante Comunal de San Pedro Actopan "...para ofrecer su testimonio..." respecto a cómo se ha realizado el procedimiento de elección. La Sala lo tuvo como amicus curiae para tomar en cuenta sus manifestaciones y documentos anexos pero rechazó tomar su testimonio.	• Ante la falta de certeza [definida como la concordancia de los resultados con la voluntad de quienes votan] e indefinición no puede validarse ningún proceso electivo por lo que es necesario que se lleve a cabo otro proceso electivo para que la comunidad elija a la persona para ocupar el cargo. • Resolvió que el OPLE y la Delegación debieron tomar medidas para lograr que las partes confrontadas resolvieran sus diferencias, pero no lo hicieron a pesar de tener atribuciones y saber del conflicto. • En los efectos vincula a la Delegación para que propicie la realización de una asamblea que sea convocada por los órganos representativos o autoridades tradicionales de la comunidad -a quienes habrá de contactar-. • A pesar de ordenar una nueva elección, deja abierta la posibilidad de establecer una conciliación, si la comunidad lo solicita. • Recae en el órgano máximo de la comunidad (asamblea general) determinar la forma en que se va a desarrollar al nuevo proceso. Esta debe ser convocada a través de las autoridades tradicionales.
--	--	--	---

5.	SUP-JDC-1097/2013	• Integrantes del Municipio de San Juan Ozolotepec, Miahuatlán, Oaxaca, acudieron a la Sala Superior para impugnar el procedimiento y los resultados de la consulta ciudadana realizada por la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana en la entidad, así como el cómputo efectuado, a fin de acordar los procedimientos para renovar a las autoridades municipales para el trienio 2014-2016.	• Se confirmó, en la materia de la impugnación, la consulta controvertida y sus resultados consignados en el acta de cómputo respectiva. Con esto se reafirmó la importancia y el derecho a la consulta ciudadana.
6.	SUP-JDC-1011/2013 Y ACUMULADO*	• En los conflictos intracomunitarios por la falta de definición de las reglas y procedimientos vigentes para elegir a sus autoridades comunitarias o ante la diferencia grave entre las posiciones de representantes o integrantes de esta sobre esos temas, las autoridades federales y locales deben tomar medidas que propicien el diálogo intracomunitario y la solución pacífica de las controversias internas para garantizar tanto la garantía de audiencia y defensa de las partes implicadas como la construcción de consensos y acuerdos que sean necesarios, evitando la imposición o valoración unilateral de determinados hechos, sobre todo cuando no se han tomado en consideración al conjunto de actores relevantes de la propia comunidad.	• Conflicto intracomunitario. • Existía un contexto de conflicto intracomunitario con diferencias graves sobre la persona que debía ser electa como agente de policía y las normas y procedimientos para su elección. Ante la gravedad de conflicto, se estimó que la controversia no solo se trataba de definir a la persona que desempeñe el cargo sino en resolver de manera integral y pacífica la controversia.

* Primer precedente de la jurisprudencia 9/2014.

		El análisis contextual [atendiendo el conflicto existente] permite la dimensión interna de la participación política de los integrantes de los pueblos y comunidades, evitando imponer determinaciones ajenas a la comunidad o que no consideren al conjunto de autoridades tradicionales o personas relevantes de la comunidad para el efecto de la toma de decisiones, porque en lugar de solucionar el conflicto puede agravarlo o desencadenar otros, favoreciendo el restablecimiento de las relaciones que conforman el tejido social comunitario desde una perspectiva intercultural integral en que los integrantes de la comunidad y las autoridades participan y propician la solución lo que difiere de la concepción tradicional de la jurisdicción que establece una lógica de una parte vencida y otra ganadora a partir de la determinación de una parte imparcial.	• En casos de conflictos graves o que incida seriamente en la armonía social o gobernabilidad, en consecuencia trascienda los planteamientos de las partes, las autoridades jurisdiccionales deben salvaguardar el debido proceso de las partes y, en su caso, de aquellos integrantes de la comunidad que pudieran verse afectados por la decisión que se emita, pero también, tomar las medidas necesarias a fin de propiciar condiciones razonables para encontrar una solución pacífica, a efecto de que sean las personas que integran la comunidad quienes, a través inclusive de medios alternos de solución de controversias (como son la conciliación, la mediación y la consulta) lleguen a un acuerdo que resuelva el conflicto. Solo si es imposible, la autoridad del Estado determinará las reglas y procedimientos sobre la base de los planteamientos y elementos probatorios que obren en el expediente o que recabe la autoridad competente (entre ellas, el peritaje antropológico o cultural), aplicando un enfoque intercultural. • Debió garantizarse el derecho de las personas que habían sido electas, sin que fuera suficiente la publicación en estrados.
--	--	---	---

			• Se resolvió que en caso de conflictos internos debía propiciarse la resolución alterna de la controversia, ante de emitir una sentencia. En consecuencia, se ordenó que la comunidad decidiera entre resolverlo mediante la mediación y/o la consulta a la comunidad a través de sus autoridades representativas (entre ellas, la asamblea general). En caso de optar por la mediación, la persona mediadora de la comunidad o alguna autoridad de esta o del municipio. • Debe propiciarse el diálogo intracomunitario, garantizando no solo el derecho de audiencia o defensa de las partes implicadas, sino también la construcción de consensos y acuerdos, evitando la imposición o valoración unilateral de determinados hechos, sobre todo cuando no han tomado en cuenta a los “actores relevantes”.
7.	SUP-REC-19/2014		• Conflicto intracomunitario • La Sala Regional no calificó bien cuál era el tipo de conflicto al considerar que se trataba de universalidad pero en realidad las comunidades en conflicto eligen a sus propias autoridades. • Esto porque no se encontró evidencia de que se haya excluido injustificadamente a alguna persona de las agencias municipales a votar por sus autoridades representativas, en cada una de sus comunidades (tres conforman el municipio) y no se advierte expresiones de inconformidad de los pobladores de las agencias o de los respectivos agentes municipales en el sentido de que sean excluidos injustificadamente de participar en las elecciones de la cabecera municipal.

8.	SUP-JDC-11/2007	• Estableció la suplencia total. • Flexibilidad en los requisitos de procedencia. • Notificación en los periódicos oficiales no es adecuada para darlo a conocer a un pueblo indígena.	• Conflicto intracomunitario. • Caso Tanetze de Zaragoza, Oaxaca. • El Instituto emitió un acto sin fundamentación ni motivación porque no tomó en consideración la opinión de los habitantes ni se allegó de más elementos que requerir un oficio al presidente municipal (debió hacer visitas in situ), en consecuencia, debe revocarse el decreto emitido en base a éste. • El Instituto tomará las medidas necesarias, suficientes y que resulten razonables para que, de acuerdo con una conciliación pertinente, consultas requeridas directamente con la ciudadanía y resoluciones correspondientes, se considere la posibilidad de realizar elecciones de concejales en el municipio. En su actuación, deberá privilegiar las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para evitar la generación de violencia o la comisión de cualquier tipo de desórdenes.
----	-----------------	--	---

1. SUP-JDC-1011/2013 Y SUP-JDC-1012/2013

Resolución: 12 de septiembre de 2013

Parte actora: Roberto Garay Osorio, Constantina Baldes Covarrubias y otros

Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca

Es la primera vez que se menciona el respeto a los miembros relevantes de la comunidad en una sentencia del TEPJF, pero no los conceptualiza:

(...) esta Sala Superior considera que, ante la existencia de un escenario de conflicto intracomunitario caracterizado, entre otras cosas, por la falta de definición clara respecto de las reglas y procedimientos vigentes para la elección de autoridades comunitarias o ante la diferencia grave entre las posiciones de los integrantes y representantes de la comunidad, respecto a las mismas, las autoridades estatales,

tanto federales como locales, deben procurar la adopción de aquellas medidas necesarias que propicien el diálogo intracomunitario y la solución pacífica de las controversias internas como parte del reconocimiento pleno del derecho de acceso a la justicia, garantizando no sólo el derecho de audiencia y defensa de las partes implicadas, sino también propiciando la construcción de consensos y acuerdos que sean necesarios, evitando la imposición o la valoración unilateral de determinados hechos, máxime cuando no se ha tomado en consideración al conjunto de los *actores relevantes* de la propia comunidad.

El análisis contextual en estos casos permite garantizar de mejor manera la dimensión interna del derecho a la participación política de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas como expresión de su derecho a la libre determinación reconocido tanto en la Constitución general, como en la local, así como por el Derecho internacional, evitando imponer determinaciones que resulten ajenas a la comunidad o que no consideren al conjunto de autoridades tradicionales o *miembros relevantes de la comunidad* para efecto de la toma de decisiones, pues ello en lugar de contribuir a resolver la controversia pudiera resultar en un factor agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de la propia comunidad, favoreciendo con ello el restablecimiento, en su caso, de las relaciones que conforman el tejido social comunitario, desde una perspectiva intercultural integral en que los miembros de la comunidad y las autoridades propician y participan en la solución de la controversia, distinta a la concepción tradicional de la jurisdicción como una relación entre “ganadores” y “perdedores” sobre la determinación de un tercero imparcial”.

2. SCM-JDC-1202/2019

Resolución: 18 de diciembre de 2019

Parte actora: Hanayo Guadarrama Cabello y otras personas

Autoridad responsable: Tribunal Electoral de la Ciudad De México

PERSONA RELEVANTE

a) Parte actora:

De acuerdo con la parte actora, la introducción del concepto de “personas relevantes” por parte del TECDMX es inadecuada porque el pueblo no reconoce esa figura: “La figura de personas relevantes que señala el Tribunal local no existe, no cuentan con representatividad ni gozan de legitimidad, y se trata de una nueva figura que la autoridad responsable pretende incorporar e imponer al sistema normativo del pueblo, lo cual resulta grave al propiciar el rompimiento del tejido social del pueblo” (32). También plantea que, además de las autoridades tradicionales, en el pueblo se reconocen a las “personas principales”: “que son

aquellas con toda una vida de servicio a la comunidad, que se reconocen como sabias porque han guiado al pueblo y están vinculadas con la tierra y la naturaleza, haciendo posible la convivencia intracomunitaria” (SCM-JDC-1202/2019, 32).

b) Sala Regional: el agravio es inoperante porque en la sentencia impugnada se señala que no se tuvo persona relevante alguna.

3. SCM-JDC-1205/2019:

Resolución: 6 de febrero de 2020

Parte actora: Wilfrido Marmolejo García y otras personas

Autoridad responsable: Tribunal Electoral de la Ciudad de México

Decisión: Que las autoridades tradicionales y el Consejo del Pueblo, de forma conjunta, indiquen a la Alcaldía y al Instituto Local si Alicia Marivel Amaya Reza es una persona relevante en el Pueblo, pudiendo -en su caso consultar al propio Pueblo, (ii) si ella puede participar en los trabajos para la emisión de la Convocatoria, y (iii) en caso que determinen que la persona indicada no debe participar en los trabajos para la emisión de la Convocatoria, deberán hacer los ajustes necesarios en la deliberación o toma de decisiones correspondientes. En el resto de los agravios, se confirmó la resolución del TECDMX.

PERSONA RELEVANTE:

a) Parte actora:

No impugna el concepto de persona relevante del TECDMX.

b) Tribunal local: “Una de las figuras o personas que podían incidir en la toma de decisiones en los Pueblos, definiéndolas como aquellas que existen al interior de una comunidad y cuentan con reconocimiento en su interior, y estableció que debían ser consideradas en dicha toma de decisiones (SCM-JDC-1205/2019, 61)”.

Sobre su inclusión en la toma de decisiones, el Tribunal local aseguró que, de acuerdo con la jurisprudencia 9/2014,³ con su participación se asegura la autode-

3 Jurisprudencia 9/2014 COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA):

1. El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres, respetando los derechos humanos de sus integrantes; 2. El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales; 3. La participación plena en la vida política del Estado; y 4. La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses.

terminación de la comunidad y “se privilegia que mediante el diálogo entre las personas integrantes de la comunidad se busquen soluciones de manera interna, y mediante la aplicación de su propio sistema normativo (SCM-JDC-1205/2019, 62)”.

De acuerdo con la resolución local, su inclusión:

- Tiene un fin constitucionalmente válido. De acuerdo con el artículo 2 de la CPEUM y el Convenio 169 de la OIT.
- Es conveniente porque permite la participación de cualquier persona con determinado reconocimiento social al interior de la comunidad.
- Es idónea porque permite la conciliación y de inclusión de las personas pertenecientes a la comunidad.
- Es imprescindible, al promover la participación efectiva de las autoridades tradicionales, representativas y personas relevantes, en la toma de decisiones que afecten los intereses del Pueblo.
- Es necesaria porque considera las necesidades, intereses y prioridades de la comunidad para la solución del conflicto.

c) Sala Regional: “Personas que —si bien— no cuentan con el carácter de autoridades tradicionales, tienen el reconocimiento de la comunidad conforme a las formas de organización, valores, tradiciones y disposiciones de los sistemas normativos del propio pueblo originario” (SCM-JDC-1205/2019, 65), con base en el Convenio 169 y la CPEUM.

La Sala Regional establece que la caracterización de las personas relevantes en la comunidad debe hacerse a partir de las reglas por las cuales se rige, su organización, valores y tradiciones, como parte del reconocimiento de su identidad cultural y autodeterminación: “Por ello, esta Sala Regional no puede pronunciarse sobre los límites mínimos o máximos de edad para que una persona sea relevante -como indica la Parte Actora-, sino que debe ser la propia comunidad quien en ejercicio de su derecho de autodeterminación decida tal cuestión” (SCM-JDC-1205/2019, 69). Y enfatiza en que es probable que no haya una correspondencia entre los criterios occidentales asociados con la relevancia en la comunidad.

VOTO PARTICULAR:

El magistrado José Luis Ceballos Daza planteó un voto particular relacionado con la procedencia de la impugnación porque a su parecer el acto impugnado no era definitivo y, por tanto, no generaba una afectación directa e inmediata a los derechos de la parte actora. En razón de lo anterior, el magistrado consideró que el asunto debía sobreseerse.

LÍNEA JURISPRUDENCIAL

Tema: Relevancia comunitaria en los sistemas normativos internos

Problema jurídico principal: ¿Cómo se ha construido el concepto de “relevancia comunitaria”, a partir de las resoluciones del TEPJF?

Problema jurídico secundario: ¿Existen estándares argumentativos en las resoluciones comunitarias sobre cuestiones electorales que los Tribunales deben tener en cuenta?

Diagrama:

Disposiciones que respaldan la decisión: artículo 2º de la CPUEM; Convenio 169 OIT y Jurisprudencia 9/2014 COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA).

Escenario constitucional:

Sentencia fundacional⁴: SUP-JDC-1011/2013 Y SUP-JDC-1012/2013

Sentencia(s) hito o paradigmática(s)⁵: SCM-JDC-1205/2019

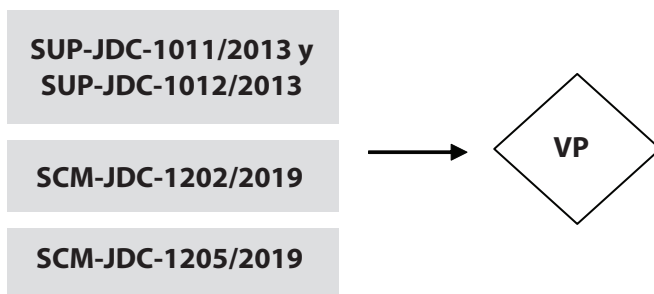
Sentencias que confirman la doctrina: inexistentes

Línea jurisprudencial:

Sentencias discordantes: inexistentes

Votos relevantes: no aplica

Interpretación gráfica de la línea jurisprudencial de la relevancia comunitaria en los sistemas normativos internos:



4 Es aquella sentencia que tiene un peso estructural fundamental dentro de la línea jurisprudencial al ser el primer pronunciamiento que tiene un tribunal respecto de un tema y sirve como base para que al plantearse casos semejantes las resoluciones siguientes guarden la consistencia respecto al primero, pero pudiendo hacer precisiones de algún aspecto que en el caso fundacional no fue analizado con ese detalle.

5 Son aquellas pertinentes para el problema jurídico planteado, al punto de ser equiparables a sentencias relevantes. Existen varias sentencias hito en una línea y no una como suele pensarse, incluso, dada la materia, el mismo fallo puede ser o no ser hito.

Análisis de la línea jurisprudencial

Como hemos señalado, se trataría de una línea jurisprudencia en ciernes o, mejor aún, de un tópico jurisprudencial que comienza a ser relevante en los casos de justicia electoral indígena. Por la naturaleza del tema, y la necesidad de aplicar un método de argumentación contextual, no es una típica línea jurisprudencial directa, ascendente o descendente, sino más bien variable; en algunos casos las comunidades pueden requerir ciertas características de los contendientes a un cargo público, esto no necesariamente es por discriminación o trabas al derecho a ser votado, sino simplemente requisitos que la comunidad dentro de su autonomía considera importantes. Esta posible “relevancia” puede ser asumida de manera explícita o implícita por la comunidad o inclusive variar de una asamblea a otra, pero eso es justo el ejercicio de la autodeterminación que es un derecho de los pueblos originarios; sin embargo, es claro que también en este tema el juez electoral debe mantenerse alerta, para que posibles injusticias puedan ser subsanadas, siempre en un marco de diálogo intercultural y mucha cautela.

Por último, podemos decir que quizá se trata de una nueva concepción de las líneas jurisprudenciales, una idea que le debemos a la interculturalidad. No se trata de una línea acabada o con un desarrollo prospectivo claro; por el contrario, es una línea abierta y propedéutica, sin dejar de ser razonamiento práctico dirigido al intérprete judicial. En caso de conflictos intracomunitarios en los que le toque fallar ponga atención en el contexto en el que surge el conflicto para saber si el concepto de “persona relevante” existe y es de peso o, por el contrario, es una extrapolación quizá proveniente de la temeridad procesal. Eso sí, sea muy cauteloso en su análisis.

VI. Conclusiones

Se ha llegado a considerar que la jurisprudencia electoral mexicana en temas de derecho electoral indígena es vanguardista. Esto se debe a la propia dinámica de los asuntos, pero también en gran medida a la apertura. Así, la alta concurrencia de estos temas en la sede judicial electoral ha llevado a generar una jurisprudencia compleja y rica que ha permitido desarrollar una doctrina jurisprudencial con diversos matices y digna de estudio y réplica. Seguramente esto no se detendrá y vendrán nuevas perspectivas que nazcan del diálogo intercultural del cual todos salimos ganando.

El concepto de “persona relevante” puede ser útil en algunos contextos comunitarios; en otros en sólo una referencia tener en cuenta y quizá ofrecer como una de las muchas opciones de los posibles requisitos para ejercer el cargo, siempre con mucha atención para defender el derecho imprescriptible de votar y ser votados.

VII. Bibliografía

ALBERTANI, Claudio, “Los pueblos indígenas y la ciudad de México. Una aproximación”, *Política y cultura*, núm. 12, 1999.

ARAGÓN ANDRADE, Orlando, “Los sistemas jurídicos indígenas frente al derecho estatal en México: Una defensa del pluralismo jurídico”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 40, 2007.

CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, dictamen que presenta la Comisión de Pueblos, Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes a diversas iniciativas con proyecto de decreto relativas a la ley reglamentaria de los artículos 57, 58 Y 59 de la Constitución política de la Ciudad de México, 2019.

GALLARDO GARCÍA, Enrique David, “Lo público en los procesos comunitarios de los pueblos indígenas en México”, *Polis. Revista Latinoamericana* núm. 31, 2012.

HAGENE, Turid, “Participación en las elecciones de 2006, México, Distrito Federal: Nociones y prácticas en un pueblo originario”, *Argumentos*, México, 2009.

MARTÍNEZ BAUTISTA, Eduardo, y JUÁREZ LÓPEZ, Iván Israel, “Formas emergentes de participación comunitaria. Los jóvenes indígenas en dos municipios de Oaxaca”, *El Cotidiano* 197, 2016.

NARVÁEZ HERNÁNDEZ, José Ramón, “El derecho a la paz como condición para el ejercicio del derecho electoral”, *Cuadernos de Debate sobre temas Electorales*, FEPADE, México, 2019. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/57198> (consultado el 5 de abril de 2020).

OEHMICHEN, Cristina, “La multiculturalidad de la ciudad de México y los derechos indígenas”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* núm. 46, 2003).

OROPEZA, Manuel González, “El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca”, TEPJF, México, 2016.

Mujeres

Paridad y equidad de género, utopía en el sistema democrático mexicano

Susana Madrigal Guerrero
Maribel Valdez Solis

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes de la participación política de las mujeres. III. Paridad y equidad de género. IV. Realidad socio-política que obstaculiza el acceso de las mujeres a la representación política. V. Conclusiones. VI. Fuentes consultadas.

I. Introducción

Desde tiempos inmemorables, la mujer ha recibido un trato desigual ante la ley. Durante siglos no se le reconoció como persona ni como titular de derechos, lo que permitió perpetuar desde el Estado una especie de justificación a los permanentes abusos de los que las mujeres en todo el mundo han sido y siguen siendo víctimas. Esta situación se manifestó en todos los ámbitos de la vida.

Es así que, a lo largo de la historia, la discriminación en contra de la mujer se fundó en el derecho, de forma directa, con la permisión normativa de trato desigual, y de forma indirecta, con la exclusión de la mujer al no ser considerada titular de derechos, primero en general y más adelante

de derechos específicos, siendo este segundo supuesto el caso de los derechos político-electorales.

Estos abusos, fundados en derecho, fueron generando hartazgo en las mujeres de todos los grupos sociales. Del hartazgo y la incomprensión, del por qué la mujer era discriminada en todos los aspectos de la vida, emanó la necesidad de exigir cambios en ese derecho en el que se basaba la discriminación hacia las mujeres.

Resultado de esta necesidad, así como de una ardua y constante lucha social, se consiguió la instauración de la igualdad formal entre hombres y mujeres.

Desafortunadamente, el contexto social, en México y muchos otros países, ha hecho imposible alcanzar una igualdad material en la vida pública de las mujeres. A la fecha no podemos hablar de una verdadera equidad de género en cuanto a representación política se refiere. Lo anterior, a pesar de la instauración de la paridad de género y acciones afirmativas en materia electoral, ya que, todavía, vivimos en una realidad socio-política que obstaculiza el acceso de las mujeres a la representación política en los cargos de tomas de decisiones.

II. Antecedentes de la participación política de las mujeres

Los derechos, como los conocemos ahora, son el resultado de arduas luchas sociales mediante las que se conquistaron derechos y momentos históricos catastróficos que hicieron clara la necesidad de cambios en el derecho tanto a nivel internacional, como dentro de cada país. Desafortunadamente, estas conquistas de derechos, en lo general, no favorecen de entrada a todas las personas dentro de cada sociedad ni a nivel mundial. Es el caso de la conquista del derecho a la participación política, en donde las mujeres tuvieron que ser parte, primero, desde las sombras con el objetivo de alcanzar estos derechos para todos y, luego, al ser excluidas de esta conquista de derechos, tuvieron que emprender una segunda batalla, a fin de conseguir el acceso a estos derechos.

Es preciso recordar que los derechos político electorales comprenden más que el sufragio, las condiciones para poder participar en las elecciones y la configuración de este derecho de participación, es decir, no se reducen al derecho al voto; sino que también abarcan las siguientes formas de participación política, entre otras:

1. el derecho a elegir libremente a los representantes populares;
2. el derecho a pertenecer libremente a un partido político o cualquier otro tipo de institución enunciada por las leyes electorales;
3. el derecho de poder fungir como candidato para los puestos de elección popular, y
4. el derecho de promover y ser partícipe de las políticas públicas que reflejen las necesidades fundamentales de la comunidad¹.

1 Odimba, On'Etambalako Wetshokonda, Jean Cadet Odimba, "La mujer indígena y

Ahora bien, participar implica formar parte de una colectividad en donde se toman decisiones que afectan a todos los integrantes de la misma. A su vez, participar implica una responsabilidad con esa colectividad. Las mujeres siempre han participado, sólo que no de forma socialmente reconocida. La doctora Clara Fassler expresa al respecto: “Las mujeres han participado desde siempre en tareas colectivas en los barrios, en los sindicatos, en la militancia política, como voluntarias en los servicios públicos, etc. Habitualmente la participación femenina es una práctica social silenciosa que tiene un escaso reconocimiento social y político. Muy ocasionalmente y, en general, con relación a momentos de crisis (guerras, catástrofes, hambrunas) su presencia cobra visibilidad”². En este tenor de ideas, podemos distinguir como las mujeres siempre han formado parte de la colectividad, interviniendo activamente en los asuntos sociales y políticos, colaboración no reconocida pero no por ello inexistente.

Para clarificar lo dicho, tomemos el caso del derecho al voto, de forma ejemplificativa mas no limitativa de una forma de participación política. En el caso de México, la conquista del sufragio se dio a partir de levantamientos sociales armados, en un inicio, y, posteriormente, mediante la exigencia pacífica. Desde la lucha por la independencia del país, las mujeres participaron tanto con actividades de cuidado, como enfermeras y cocineras, como con actividades militares y políticas, como dirigentes e ideólogas, combatientes armadas, espías, propagandistas, estrategias, por decir algo. Con esta lucha se consiguió la libertad del país y la instauración de la soberanía popular, cuestiones que mantuvieron a los legisladores envueltos en innumerables disyuntivas sobre la organización política del país, reconociéndose que era indispensable el establecimiento de alguna forma en la que se pudiera expresar la voluntad del pueblo (su soberanía).

Para 1824 se estableció en la Constitución, artículo octavo: “La Cámara de Diputados se compondría de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los estados.” En concordancia, el artículo noveno de la misma normativa establecía: “Las cualidades de los electores se prescribirán constitucionalmente por las legislaturas de los estados, a las que también corresponde reglamentar las elecciones conforme a los principios establecidos en esta Constitución”. Las cualidades de los electores estaban vinculadas a la ciudadanía plena, misma que las mujeres no obtuvieron hasta 1953, año en que el presidente Ruiz Cortines promulgó las reformas constitucionales necesarias para ello, siendo agregada a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo hasta 1960.

su derecho a la participación política en México”, en *Prolegómenos – Derecho y Valores*, Volumen XX, Número 40, Bogotá, D. C., Colombia, 2017, p. 147.

2 Fassler, Clara, “Desarrollo y participación política de las mujeres”, III Conferencia Internacional de la Red de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado, 2004, p. 12.

¿Cómo es que las mujeres alcanzaron el reconocimiento de su ciudadanía plena? Mediante una perpetua insistencia política y social. La primera manifestación en México por el reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres la encontramos en 1824, cuando un conjunto de mujeres zacatecanas envió una carta al Congreso Constituyente, con la que reclamaban ser reconocidas como ciudadanas por su participación en la consolidación de la independencia del país³, exigencia que para 1856 ya se manifiesta en forma de marcha en la que un grupo de mujeres se dirigió al Congreso Constituyente reclamando sus derechos político-electorales⁴.

Para finales del siglo (XIX) la reclamación de las mujeres por derechos políticos, laborales y educativos estaba en el debate cotidiano, sin conseguirse avances en la materia. Apenas era 1906 cuando las mujeres que apoyaban a Benito Juárez demandaron el voto femenino, al mismo tiempo que gestaban la revolución de 1917 con su participación en huelgas precursoras de la lucha en Río Blanco, Veracruz y Cananea, en Sonora⁵. Una vez concluida la contienda en la que, de nuevo, las mujeres mexicanas tuvieron un papel crucial, si bien las mujeres conquistaron la instauración de la igualdad formal entre hombres y mujeres en la Constitución Política de 1917, no alcanzaron el derecho al sufragio.

En México se realizó el Primer Congreso Feminista en 1916, en el estado de Yucatán, de donde surgen las principales ideas y argumentos que servirían de base para continuar con la batalla por el alcance del voto femenino, que se convirtió en la principal exigencia de las mujeres mexicanas. Así, en 1936, “el Frente Único por Derechos de la Mujer logró que el presidente Lázaro Cárdenas accediera a legislar sobre la ciudadanía plena. No obstante, los congresos locales nunca hicieron el consenso necesario para que se inscribiera en la Constitución”⁶.

El gobierno de México afirma: “El derecho al voto de la mujer en México comenzó el 12 de febrero de 1947, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto de adición al artículo 115 para permitirles la participación como votantes y como candidatas, quedando establecido que: «En las elecciones

3 Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Comisión de Derechos Humanos, et. al., Galeana, Patricia, “La mujer y la Democracia en México, a medio siglo de obtener la ciudadanía” en *La verdadera historia de la ciudadanía de las mujeres. A 50 años del reconocimiento del Derecho a Votar*, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura, IFUW, FEMU, México, 2003, p. 11.

4 Galeana, Patricia, “Cronología”, *Siglo XIX*, Federación Mexicana de Universitarias, A.C. (FEMU), Disponible para su consulta en línea en: http://www.femumex.org/index.php?option=com_content&task=view&id=71&Itemid=30&limit=1&limitstart=1

5 Mujeres en red, Visible ya la historia colectiva de las mexicanas en el siglo XX, 2000. Disponible para su consulta en línea en: <http://www.nodo50.org/mujeresred/mexico-hmujeres.html>

6 *Ídem*.

municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas»⁷. Al respecto es de destacar que, aunque se trató de un buen punto de partida, este sufragio estaba limitado a elecciones municipales.

Para 1950 ya existían diversas asociaciones de grupos feministas que buscaban la igualdad de derechos políticos, entre sus múltiples demandas. Ésta fue una demanda específica que el candidato a la presidencia de la República, Adolfo Ruiz Cortines, convirtió en una de sus promesas de campaña, misma que cumplió un año después de tomar protesta en el cargo. Así, en 1953 las mujeres consiguieron el derecho universal al sufragio.

Empero, ha resultado aún más complicado y peligroso para las mujeres mexicanas acceder al derecho de representación política. Si bien la primera mujer electa regidora del país pudo ejercer el cargo para el que se le eligió de principio a fin, la historia de las mujeres representantes está llena de violencia, en sus diversas manifestaciones. Es el caso de las primeras diputadas mexicanas. Con relación a ello, Patricia Galeana señala: “El 18 de noviembre de 1923, Elvia Carrillo Puerto, Beatriz Peniche y Raquel Dzib Cícero fueron las primeras mexicanas electas diputadas en un congreso estatal, en la XVIII Legislatura. Sin embargo, ninguna de las diputadas pudo ejercer sus funciones. Después del asesinato de (Felipe) Carrillo Puerto en enero de 1924, las elecciones en las que salieron triunfadoras fueron anuladas y las mujeres tuvieron que abandonar sus funciones por amenazas de muerte. Elvia Carrillo Puerto se vio obligada a trasladarse a San Luis Potosí”⁸. A pesar de ver amenazadas sus vidas, las mujeres continuaban su lucha. Es así que, en 1925, Elvia Carrillo Puerto lanzó su candidatura al Congreso local de San Luis Potosí bajo el amparo de un decreto expedido por Rafael Nieto, en el que se concedía a las mujeres que supieran leer y escribir el derecho a tomar parte en los procesos electorales municipales y estatales; tampoco se le permitió ocupar este cargo con el argumento de que la Ley Federal Electoral reservaba el derecho de ser elegidos para puestos públicos a los hombres (lo que era cierto), además de abrogar el decreto de 1923 para evitar posibles candidaturas de mujeres⁹.

En esos años surgieron nuevas asociaciones de mujeres, cuyo principal objetivo era obtener los derechos políticos plenos: el Partido Feminista Revolucionario

7 Gobierno de México, “Conmemoramos 64 años del voto de la mujer en México”, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México, 2019. Disponible para su consulta en línea en: <https://www.gob.mx/inafed/articulos/64-aniversario-del-voto-de-la-mujer-en-una-eleccion-federal-en-mexico>

8 Galeana Patricia, “Un recorrido histórico por la revolución de las mujeres en México” en *La Revolución de las Mujeres en México*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México Secretaría de Educación Pública, México, 2014, p.21.

9 *Ídem*.

y el Bloque Nacional de Mujeres Revolucionarias, entre otras. A pesar de ello, el tema se puso prácticamente en pausa por los problemas sociales y luchas de poder en las que estaba sumergido el país en el periodo posterior a la Revolución Mexicana, en la que no parecía haber cabida para las mujeres y, menos, para sus demandas. Aun así, el 7 de septiembre de 1954, Aurora Jiménez de Palacios se convirtió en la primera diputada federal, por el primer distrito del estado de Baja California, después de un proceso de elecciones extraordinarias. Una vez conquistado el derecho al sufragio, en las primeras elecciones que votaron las mujeres, el 3 de julio de 1955, resultaron electas cuatro mujeres como diputadas federales, a saber: Remedios Albertina Ezeta (Estado de México), Margarita García Flores (Nuevo León), Guadalupe Ursúa Flores (Jalisco) y Marcelina Galindo Arce (Chiapas). En cuanto a la Cámara de Senadores, María Lavalle Urbina y Alicia Arellano Tapia fueron las primeras senadoras de la República (1964-1967 y 1967-1970)¹⁰. Más de dos décadas pasaron, a partir de la conquista del sufragio de la mujer, para que, en 1979, México tuviera a la primera gobernadora estatal: Griselda Álvarez, electa en el estado de Colima. Y, pese a los avances conseguidos, a la fecha las mujeres siguen en la lucha por el acceso material al derecho de representación política, en igualdad de condiciones.

III. Paridad y equidad de género

La reforma en materia electoral de 2014 trajo consigo, entre muchos otros asuntos, la incorporación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del principio de paridad de género, y, con ello, la obligación de observarlo en la elección de representantes de comunidades indígenas ante los ayuntamientos¹¹, en la composición del Consejo Técnico de Educación¹², en los nombramientos de los titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo federal y sus equivalentes en las entidades federativas, así como de los organismos autónomos¹³, en las candidaturas postuladas por los partidos políticos para la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo^{14 15} tanto en cargos de elección popular como

10 Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, Número de diputadas y senadoras por legislatura desagregadas por partido político, H. Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2008, p.9.

11 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2º, apartado A, fracción VII.

12 *Ibidem*, artículo 3º, fracción IX, inciso g), párrafo cuarto.

13 *Ibidem*, artículo 3º, párrafo segundo.

14 *Ibidem*, artículo 3º, fracción I.

15 *Ibidem*, artículo 115, fracción I.

en el caso de representación proporcional¹⁶, al igual que debe observarse en los concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales¹⁷. Además de ser un derecho de la ciudadanía el “...poder ser votada en condiciones de paridad...”¹⁸ y ser la paridad de género uno de los principios que rigen la carrera judicial¹⁹.

Lo anterior nos obliga a cuestionarnos: ¿a qué se refiere el principio de paridad de género? Para responder esta pregunta es preciso señalar que tal principio es una acción afirmativa. La Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y *de facto* que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales²⁰.

En el mismo orden de ideas, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en su artículo 5, fracción I, define las acciones afirmativas como “el conjunto de medidas de carácter temporal correctivo, compensatorio y/o de promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres”²¹. Es importante destacar que el carácter temporal de las acciones afirmativas está siempre sujeto al resultado que se espera alcanzar con su implementación; por ello, la acción afirmativa o medida compensatoria se suspenderá sólo si se alcanzó el objetivo esperado, es decir, si el problema fue resuelto y dichos resultados son sostenibles a futuro.

Podemos nutrir esta conceptualización con la postura, específica para la materia electoral del doctor Gerardo Durango Álvarez, quien las define de esta manera: “Un mecanismo equiparador de las desigualdades sociales y de los espacios democráticos para grupos desaventajados que tienden a promover y exigir el cumplimiento de aquellas normas destinadas a la equiparación real entre hombres y mujeres, sobre todo mediante la eliminación de las desigualdades de hecho, y el restablecimiento de derechos fundamentales a la igualdad en su dimensión material, bien por la vía de tutela o de la acción de inconstitucionalidad”²². En este

16 *Ibidem*, artículo 53, párrafo segundo.

17 *Ibidem*, artículo 94, párrafo octavo.

18 *Ibidem*, artículo 35, fracción II.

19 *Ibidem*, artículo 100, párrafo séptimo.

20 Jurisprudencia 30/2014, aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el veintinueve de septiembre de dos mil catorce.

21 Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, artículo 5°, fracción I.

22 Durango Álvarez, Gerardo, “Las acciones afirmativas como mecanismos reivindicadores de la paridad de género en la participación política inclusiva: Ecuador, Bolivia, Costa Rica

orden de ideas, respecto a las mujeres, podemos ver en las acciones afirmativas un mecanismo temporal de carácter compensatorio y equilibrador de la realidad social de desigualdad vigente entre hombres y mujeres encaminado a acelerar la igualdad material entre mujeres y hombres y, con ello, el acceso en igualdad de condiciones a todos los derechos reconocidos por nuestra normatividad.

Es en concordancia con la necesidad de acelerar la igualdad material entre hombres y mujeres que resulta relevante instaurar acciones afirmativas que permitan el acceso en igualdad de condiciones al derecho de representación política. Por ello surge el principio de paridad de género. Al respecto, el Instituto Nacional de las Mujeres afirma lo siguiente: “En México, la paridad de género es un principio constitucional que se refiere a la participación equilibrada, justa, y legal, que asegura que al igual que los hombres, las mujeres en toda su diversidad tengan una participación y representación igualitaria en la vida democrática de nuestro país”²³. Por su parte, la Secretaría de Gobernación abona sobre la paridad de género: “Es un criterio estipulado en la ley para asegurar la participación igualitaria en la definición de candidaturas. Se prevé en la Constitución que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la integración y postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión y los Congresos de los Estados²⁴.” En materia electoral esta paridad se traduce en que los partidos políticos y candidaturas independientes están obligados a elaborar su lista de candidatos a cargos de elección popular y de representación proporcional con una constitución de 50 por ciento mujeres y 50 por ciento hombres.

Es importante precisar que a lo largo de la historia de la participación política de las mujeres se han instaurado diversos porcentajes de género obligatorios, para contrarrestar la cultura excluyente de las mujeres en la vida política del país. En 1996 se estableció como parte del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que “los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no excedan del 70 por ciento para un mismo género”, disposición por demás ignorada. Por ello, en 2002 se reformó el mismo Código para obligar a los partidos políticos a inscribir por lo menos 30 por ciento de candidaturas femeninas en sus listas a puestos de elección popular, en calidad de propietarias (no suplentes), y 33 por ciento en las listas para repre-

y Colombia”, en *Revista de Derecho*, núm. 45, Barranquilla, 2016, p. 139.

23 Instituto Nacional de las Mujeres, “La paridad de género, un asunto de igualdad y de justicia”, Gobierno de México, México, 2020. Disponible para su consulta en línea en: <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/la-paridad-de-genero-un-asunto-de-igualdad-y-de-justicia?idiom=es>.

24 Secretaría de Gobernación, “Paridad de género”, Sistema de Información Legislativa, México. Disponible para su consulta en línea en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=277>.

sentación proporcional (1 de cada 3). Ahora sí se instauraron sanciones²⁵ para los partidos políticos que no acataran las disposiciones respecto a cuotas de género²⁶. De nuevo se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 2007 para establecer una cuota de género de al menos 40 por ciento de mujeres a puestos de elección popular y para representación proporcional (2 de cada 5), lo que tampoco funcionó, ya que los partidos políticos registraron a las mujeres que se comprometieran a renunciar después de ser electas, para así evadir sanciones. Patricia Galeana nos narra: “En las elecciones de 2009, un grupo de ocho diputadas federales de los partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México, solicitaron licencia para que sus esposos, hermanos o compañeros ocuparan su lugar en el Congreso”²⁷.

Posteriormente, con la reforma de 2014 se instituye el porcentaje de 50 por ciento de mujeres candidatas a puestos de elección popular y de representación proporcional, lo que, al menos en papel, establece una paridad de género, como requisito indispensable, pero no el único, para que podamos alcanzar la equidad de género en la vida democrática del país. Es decir, el acceso material a las mismas oportunidades, condiciones y formas de trato a fin de lograr la distribución justa del poder social en la sociedad y el acceso pleno a los derechos.

IV. Realidad socio-política que obstaculiza el acceso de las mujeres a la representación política

Si bien los avances en materia de acceso a la representación política en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres han sido notorios, aún hay un largo camino que recorrer en la materia. La conquista del voto para la mujer es sólo el punto de partida hacia el pleno ejercicio de los derechos político-electorales. Tenemos serios atrasos en cuanto a representación política refiere, atrasos que se han intentado subsanar con acciones afirmativas en materia electoral, pero cuya solución requiere acciones en otras materias también. Margaret Stacey y Marion Price explican: “Cuando las mujeres logran el derecho al voto y a ser elegidas, en igualdad con los hombres, ninguna otra institución social cambió; ninguna alteración ocurrió en la división sexual del trabajo; ni tampoco cambiaron las ideologías que sostenían esa división o la previa estructura de poder existente. Si bien se produjeron algunos cambios que les permitieron participar, por ejemplo, en la edu-

25 En caso de incumplimiento con la cuota de género, el Instituto Federal Electoral (IFE) sancionaría al partido con la negativa del registro de las candidaturas.

26 Miguel Carbonell, “La reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de cuotas electorales de género” en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 8, enero-junio, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, p. 199.

27 Galeana Patricia, “Un recorrido histórico por la revolución... Op. Cit., p. 29.

cación y lograr el derecho a ejercer profesiones liberales, la ideología de lo que es apropiado para las mujeres se mantuvo intocada”²⁸. En otras palabras, cuando las mujeres alcanzan la ciudadanía plena de manera formal, en la Constitución, el contexto socio-político de la época, y que aún preexiste, no sufrió ningún cambio, por lo que la posibilidad del ejercicio pleno de los derechos político-electorales para la mujer se quedó en eso: una posibilidad plasmada en papel que era obstaculizada por la percepción social que se tenía de las mujeres y el papel al que éstas estaban recluidas. Prueba de lo anterior es la opinión que tenían las mujeres que no eran parte del movimiento sufragista respecto a la lucha por este derecho, opiniones que reflejan el contexto y la percepción que se tenía sobre el papel que debían o no jugar las mujeres en la política. La doctora Enriqueta Tuñón Pablos relata un sondeo de opinión realizado en los meses previos a la obtención del voto femenino, en el que se les preguntaba a las mujeres su idea al respecto, del que se obtuvieron las siguientes respuestas:

- Me parece que la mujer mexicana todavía no debe votar porque está dedicada a su hogar y no conoce suficiente de política. Podía, en cambio, influir en sus esposos, darle sus puntos de vista, pero no intervenir directamente en la política.
- Soy apolítica. La mujer debe estar en su casa, cuidando de sus hijos. Debe aconsejar lo que crea bueno a su esposo y nada más.
- Si la mujer se lanza a la política activa, el hombre se fastidia, organiza su vida fuera del hogar y el paso inmediato será el divorcio. Pero el divorcio es cosa de locura. Luego, la acción de la mujer en la política conducirá a la locura.
- La mujer mexicana debe dedicarse a su hogar, a sus hijos y a atender a su marido como es debido y dejarse de andar en cuestiones políticas que nada bueno les dejan.
- Soy feminista pero sólo por cuanto se refiere a mi propia femineidad. Nada de votos.²⁹

28 Margaret Stacey y Marion Price, *Women, power and politics*, London, 1981, cita en Nea Filgueira, *Exclusión de las mujeres del sistema político institucional*, en *Mujer y Poder en los márgenes de la democracia uruguaya*, Graciela Sapriza, (ed.), Montevideo, 1991, p. 22. Citado en G. Luna, Lola y Villareal, Norma, *Historia, Género y Política. Movimientos de Mujeres y Participación Política En Colombia, 1930-1991*, Seminario Interdisciplinar Mujeres y Sociedad, Universidad de Barcelona Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), Barcelona, 1994, p. 48.

29 Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Comisión de Derechos Humanos, et. al., Tuñón Pablos, Enriqueta, “¡Por fin... ya podemos elegir y ser votadas!” en *La verdadera historia de la ciudadanía de las mujeres. A 50 años del reconocimiento del Derecho a Votar*, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura,

Ésta es una realidad política-social que no ha cambiado de forma sobresaliente. Dicha percepción de que el papel de la mujer está fuera de la política del país obstaculizó, y sigue haciéndolo, el pleno ejercicio de sus derechos político-electorales, y, con ello, el avance de la representación política de las mujeres. Es decir, la cultura y el contexto político-social le han impedido a la mujer conseguir espacios de autoridad y toma de decisiones.

Hablar de cultura es algo complejo. Precisamente las construcciones culturales han legitimado la desigualdad entre hombres y mujeres. En el pensar de Lola y Margó Venegas e Isabel Reverte, “a lo largo de la Historia, numerosas construcciones culturales han creado y consolidado el papel secundario y devaluado de las mujeres en el mundo, garantizando así su sometimiento a la dominación de los hombres”³⁰. Siguiendo este orden de ideas, es importante que consideremos que la baja participación política de las mujeres no se debe a que se autoexcluyan de forma voluntaria y autónoma; esta decisión, cuando es propia de la mujer, es producto de prácticas sociales y sistemas de creencias arraigados culturalmente que le hacen entrar en una indefensión aprendida que obliga a las mujeres a aceptar la realidad llena de violencia en la que viven.

Martin Seligman explica la indefensión aprendida de la siguiente manera: “El comparar una situación adversa que se percibe como incontrolable (pero que realmente no lo es) con un trastorno o «enfermedad» mental sería una forma de contribuir a crear una indefensión aprendida: implícitamente se está negando la posibilidad activa (sujeto agente) de cambio que la persona tiene pasando de un lugar (*locus*) de control externo a uno interno en donde la persona acaba asumiendo que la responsabilidad de esa situación es suya y nada puede hacer («estoy enfermo, deprimido, no puedo hacer nada salvo ser pasivo/paciente», etc.) para cambiar el medio o el contexto y mejorar su situación”³¹.

La socialización diferencial de género, de lo “femenino” y lo “masculino” sobre la base biológica del sexo define relaciones entre hombres y mujeres basadas en una distribución asimétrica del poder. Su expresión más grave es la violencia contra la mujer³², siendo una de sus manifestaciones la violencia política contra las mujeres en razón de género. Profundicemos al respecto.

IFUW, FEMU, México, 2003, p. 35.

30 Venegas, Lola, Venegas, Margó, Reverte, Isabel M., *La guerra más larga de la Historia*, Titivillus, España, 2019, p. 21.

31 Guillen Sánchez, Allumy Faridy, Morales Del Cid, Astrid Stephanie, Rodríguez Sánchez, Kathelin Alejandra, *Violencia Hacia la Mujer como Fenómeno Social no Denunciado*, Universidad de El Salvador Facultad de Ciencias y Humanidades Escuela de Ciencias Sociales “Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”, San Salvador, 2017, p. 27.

32 Aliaga P., Patricia; Ahumada G., Sandra y Marfull J., Marisol, *Óp. Cit.*, p.78.

La violencia política contra las mujeres en razón de género, de acuerdo con el Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, comprende “todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer (en razón de género), tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo. La violencia política contra las mujeres puede incluir, entre otras, violencia física, psicológica, simbólica, sexual, patrimonial, económica o feminicida”³³. Este tipo de violencia menoscaba considerablemente la participación de las mujeres en el sistema democrático del país, puesto que en ella es posible, y común, la convergencia de múltiples tipos de violencia. Para clarificar, analicemos el proceso electoral 2017-2018.

En el proceso electoral de 2017-2018, con fecha de corte del 13 de septiembre de 2018, el Instituto Nacional Electoral (INE) recibió 31 casos relacionados con actos y omisiones en los que candidatas de diferentes partidos argumentaron la existencia de violencia dirigida en su contra en razón de su género, siendo las principales manifestaciones de la misma publicaciones en redes sociales y agresiones físicas o verbales en televisión y radio³⁴. Ejemplo de lo anterior es el caso de Martha Ericka Alonso Hidalgo, en ese entonces candidata por parte del Partido Acción Nacional a la gubernatura de Puebla, quien denunció dos spots televisivos y de radio que menoscababan su persona por el hecho de ser mujer. En los spots denunciados se hacía referencia a que la candidata fue “puesta” por su esposo y, por lo tanto, sería manipulada por él³⁵. Lo anterior, bajo la premisa de que por ser mujer no tenía ni individualidad ni capacidad de decisión y acción propias, puesto que dependía de su marido. Al respecto, Dania Paola Ravel Cuevas abona que “los comentarios y agresiones están enfocados en desacreditar a las actrices políticas, por ejemplo, por su vida privada, su físico, sus prácticas sexuales o su relación con otros hombres. Este tipo de argumentos están normalizados y son prácticas tan comunes que no se cuestionan y la violencia que representan es invisibilizada y aceptada”³⁶.

33 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación *et. al.*, Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México, 2017, p.41.

34 Unidad Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación, Violencia política contra la mujer por razón de género proceso electoral 2017-2018. Unidad Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación, Instituto Nacional Electoral (INE), México, 2018.

35 Denuncias registradas en la Unidad Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación (UTCE) con los números de expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/300/ PEF/357/2018 y UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/262/PEF/319/2018 y ACUMULADOS.

36 Ravel Cuevas, Dania Paola “Violencia política contra las mujeres en razón de géne-

Esta violencia normalizada tiende a ir en aumento. Su máxima expresión es el feminicidio. Como es el caso de Rosely Magaña Martínez (conocida como “Chely”), quien era candidata a regidora por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en Isla Mujeres, Quintana Roo. Este feminicidio fue reportado por el Organismo Público Local Electoral (OPLE) de Quintana Roo como un caso de violencia política en razón de género³⁷. Otras seis candidatas y precandidatas fueron privadas de la vida durante del proceso electoral 2017-2018³⁸, sin que se haya determinado que se trató de violencia política contra las mujeres en razón de género, pero que, sin duda, preocupan y desmotivan a las futuras candidatas a cargos públicos.

Aunado a la indefensión aprendida y a la violencia contra la mujer en razón de género, a los obstáculos que se interponen entre las mujeres y su derecho a la representación política, se le suma el plano de desigualdad social y violencia normalizada en el que viven las mujeres mexicanas. Este contexto político-social limita el desarrollo de las mujeres, al mismo tiempo que entorpece los esfuerzos nacionales, conocidos como políticas de género, para erradicar la discriminación hacia las mujeres, y, con ello, materializar el acceso pleno de estas a sus derechos políticos, sociales, culturales, económicos, etc. Irma Saucedo afirma que en el ámbito político mexicano, como en la mayoría de los países en transición política o de desarrollo, la eficiencia de sus instituciones y su organización política no permiten que exista un traslado lineal de los aparatos discursivos y normativos a la realidad cotidiana³⁹.

Es decir, la ineficiencia y falta de voluntad de la administración pública y la forma en la que se obtiene y mantiene el poder político impiden pasar de la igualdad formal a la igualdad material entre hombres y mujeres. La falta de voluntad política e institucional se puede ver en los escasos recursos que se invierten en políticas de género, en la falta de monitoreo de los acuerdos internacionales adquiridos por México, así como en las penosas evaluaciones que organismos internacionales han hecho sobre el desempeño del país en esta materia.

ro. Cifras y casos del Proceso Electoral 2017-2018” en revista *Buen Gobierno*, núm. 25, Julio-Diciembre 2018, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., México, p. 4.

37 *Ibidem*, p. 5.

38 Reporte generado por la Unidad Técnica de Vinculación con Organismos Públicos Locales con relación a precandidatos/as y candidatos/as asesinados/as durante el proceso electoral 2017-2018 con fecha de corte al 28 de junio de 2018.

39 Saucedo, Irma, “Políticas, leyes y acciones sobre la violencia contra las mujeres en México. Aportes para una discusión teórico conceptual”, 2005. Disponible para su consulta en línea en: <http://www.amro.who.int/Spanish/AD/GE/LeyModeloSept05-Saucedo.pdf>.

Ejemplo de lo anterior son las siguientes consideraciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW):

- Todo indica que el compromiso con la atención de las necesidades de las mujeres y la promoción de la equidad es sólo un discurso demagógico, que carece de un sustento de acciones verdaderas y de recursos. El gobierno mexicano muestra una actitud despectiva hacia estos compromisos.
- Ni siquiera el propio Instituto Nacional de las Mujeres se plantea entre sus actividades sustantivas la realización del monitoreo de dichos acuerdos, actividades que deberían ser una de sus prioridades [...] La falta de continuidad y homogeneidad en la asignación presupuestado impide en gran medida el cumplimiento de los compromisos⁴⁰.

Esta ineficacia institucional se debe, en parte, a la falta de capacitación y sensibilización en la materia, que son herramientas necesarias para evitar la discriminación y, en su caso, la revictimización de las mujeres, lo que, unido al desinterés de atender la problemática, a la falta de voluntad política, a la existencia de una cultura machista en la que la mujer es segregada a la vida privada, por agentes externos o por ella misma (indefensión aprendida) y a la presencia de violencia contra la mujer en razón de género, cuando alguna logra superar los obstáculos previos y se posiciona como candidata a un cargo público, construyen los pilares de una realidad social y política en la que las mujeres mexicanas no pueden, materialmente, competir en igualdad de condiciones que los hombres por los cargos de representación política.

V. Conclusiones

Las mujeres siempre han participado en la vida pública de México, pero nunca se les ha reconocido tal acción. A pesar de sus grandes aportes en los movimientos sociales armados, una vez que éstos culminaron y se obtuvieron derechos para los hombres en México, se excluyó a las mujeres de la titularidad de estos derechos, en gran parte por no ser consideradas como ciudadanas.

La conquista de la ciudadanía plena como un derecho para todas las mujeres mexicanas, a nivel general, fue el resultado de una ardua lucha librada por los grupos feministas y colectivos de mujeres, hartas de ser discriminadas y excluidas de la vida política del país, y, con ello, de la posibilidad de ser parte de la toma de decisiones que impactaban en la vida de todos los mexicanos; del hartazgo y la

40 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Informe sombra de la CEDAW a México, CEDAW, 2006, pp. 72-73.

incomprensión emanan las demandas, de todas las formas posibles, del derecho a votar y ser votadas, del derecho a participar (en igualdad de condiciones que los hombres) en la democracia del país.

Sin embargo, a pesar del largo proceso y de los muchos años que pasaron para que las mujeres alcanzaran el reconocimiento de los derechos político-electorales, una vez conquistado el derecho al sufragio, las mujeres se dieron cuenta de que la instauración formal del mismo no significaba su materialización en la vida cotidiana y, mucho menos, la posibilidad del ejercicio pleno de sus derechos político-electorales. Específicamente, estaban muy lejos de poder ejercer el derecho a competir en igualdad de condiciones que los hombres por los cargos de representación política. Esto, en razón de que la instauración del derecho al voto de la mujer no cambió, por sí sola, todas las estructuras sociales, culturales y políticas que la mantenían relegada a un papel en la vida privada y que de ninguna manera le permitían participar por cargos de representación política y toma de decisiones.

A pesar de la incorporación de acciones afirmativas a nuestro sistema democrático, como el principio de paridad de género y mecanismos de sanción para su inobservancia, estas estructuras siguen vigentes en nuestros días. Lo podemos ver en la manifestación de la violencia política contra las mujeres en razón de género, en donde se engloban distintos tipos de violencia contra la mujer que se emplean para atacar, desmeritar y desacreditar a las mujeres que se atreven a postularse para ocupar cargos públicos, acción que atenta en contra de los patrones socioculturales que indican que el lugar de la mujer es en el hogar teniendo a su cargo la crianza de los hijos y el cuidado de su esposo y personas mayores.

La realidad socio-política en la que vivimos actualmente obstaculiza el acceso de las mujeres a la presentación política. Esta realidad está sostenida por la cultura machista, que fomenta la exclusión por agentes externos e internos (indefensión aprendida) de las mujeres de la esfera política y de toma decisiones; por la socialización diferencial de género que instaura una distribución asimétrica del poder en perjuicio de las mujeres y de donde se desprende la violencia política contra las mujeres en razón de género, violencia que se traduce en casos desde desacreditación, humillación, agresión física y verbal hasta feminicidio; por la normalización de la violencia que se ejerce contra ellas; por la ineficacia institucional y falta de voluntad política, que se traduce en baja asignación de recursos para las políticas de género y en la falta de monitoreo de los acuerdos internacionales adquiridos por México; y, por el plano de desigualdad social que limita el desarrollo de las mujeres y entorpece los esfuerzos nacionales invertidos en políticas de género cuyo objetivo es erradicar la discriminación hacia las mujeres, que, recordemos, es la base de la desigualdad.

Para que podamos alcanzar la equidad de género en la vida democrática del país es indispensable atacar los pilares que sostienen esta realidad social y política

que obstaculiza el acceso de las mujeres, en igualdad de condiciones, a la representación política. Sólo así podremos lograr una verdadera paridad de género en los cargos públicos de toma de decisiones. La incorporación formal de este principio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y normativas secundarias, no fue suficiente para alcanzar la equidad de género en materia de representación política. Nos faltan cien años en educación, trabajo y toma de decisiones, ya que, no tenemos la cultura de ver a las mujeres, aún, en los cargos de tomas de decisiones.

VI. Fuentes consultadas

- CÁMARA DE DIPUTADOS LVIII Legislatura, Comisión de Derechos Humanos, *et. al.*, Galeana, Patricia, “La mujer y la Democracia en México, a medio siglo de obtener la ciudadanía” en *La verdadera historia de la ciudadanía de las mujeres. A 50 años del reconocimiento del derecho a votar*, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura, IFUW, FEMU, México, 2003.
- CÁMARA DE DIPUTADOS LVIII Legislatura, Comisión de Derechos Humanos, *et. al.*, Tuñón Pablos, Enriqueta, “¡Por fin... ya podemos elegir y ser votadas!” en *La verdadera historia de la ciudadanía de las mujeres. A 50 años del reconocimiento del Derecho a Votar*, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura, IFUW, FEMU, México, 2003.
- CARBONELL, Miguel, “La reforma al código federal de instituciones y procedimientos electorales en materia de cuotas electorales de género” en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 8, enero-junio, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUITAD DE GÉNERO, Número de diputadas y senadoras por legislatura desagregadas por partido político, H. Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2008.
- COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW), Informe sombra de la CEDAW a México, CEDAW, 2006.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1917.
- DURANGO ÁLVAREZ, Gerardo, “Las acciones afirmativas como mecanismos reivindicadores de la paridad de género en la participación política inclusiva: Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Colombia”, en *Revista de Derecho*, núm. 45, Barranquilla, 2016.
- FASSLER, Clara, “Desarrollo y participación política de las mujeres”, III Conferencia Internacional de la Red de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado, 2004.
- GALEANA, Patricia, “Un recorrido histórico por la revolución de las mujeres

- en México” en *La revolución de las mujeres en México*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México Secretaría de Educación Pública, México, 2014.
- GALEANA, Patricia, “Cronología”, *Siglo XIX*, Federación Mexicana de Universitarias, A.C. (FEMU), Disponible para su consulta en línea en: http://www.femumex.org/index.php?option=com_content&task=view&id=71&Itemid=30&limit=1&limitstart=1.
- GOBIERNO DE MÉXICO,” Conmemoramos 64 años del voto de la mujer en México”, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México, 2019. Disponible para su consulta en línea en: <https://www.gob.mx/inafed/articulos/64-aniversario-del-voto-de-la-mujer-en-una-eleccion-federal-en-mexico>.
- GUILLEN SÁNCHEZ, Allumy Faridy, MORALES DEL CID, Astrid Stephanie y RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, Kathelin Alejandra, *Violencia hacia la mujer como fenómeno social no denunciado*, Universidad de El Salvador, Facultad de Ciencias y Humanidades Escuela de Ciencias Sociales “Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”, San Salvador, 2017.
- INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, “La paridad de género, un asunto de igualdad y de justicia”, Gobierno de México, México, 2020. Disponible para su consulta en línea en: <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/la-paridad-de-genero-un-asunto-de-igualdad-y-de-justicia?idiom=es>.
- JURISPRUDENCIA 30/2014, aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 29 de septiembre de 2014.
- LEY GENERAL PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES, artículo 5º, fracción I.
- MARGARET, Stacey y MARION, Price, “Women, power and politics”, London, 1981, citada en Nea Filgueira, “Exclusión de las mujeres del sistema político institucional”, en *Mujer y Poder en los márgenes de la democracia uruguaya*, Graciela Sapriza (ed.), Montevideo, 1991. Citado en G. Luna, Lola y Villareal, “Norma, historia, género y política. Movimientos de mujeres y participación política en Colombia, 1930-1991”, Seminario Interdisciplinar Mujeres y Sociedad, Universidad de Barcelona Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), Barcelona, 1994.
- MUJERES EN RED, “Visible ya la historia colectiva de las mexicanas en el siglo XX”, 2000. Disponible para su consulta en línea en: <http://www.nodo50.org/mujeresred/mexico-hmujeres.html>.
- ODIMBA, ON’ETAMBALAKO WETSHOKONDA, Jean Cadet Odimba, “La mujer indígena y su derecho a la participación política en México”, en *Prolegómenos – Derecho y Valores*, Volumen XX, núm. 40, Bogotá, D. C., Colombia, 2017.

RAVEL CUEVAS, Dania Paola, “Violencia política contra las mujeres en razón de género. Cifras y casos del Proceso Electoral 2017-2018” en revista *Buen Gobierno*, núm. 25, julio-diciembre de 2018, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., México.

SAUCEDO, Irma, “Políticas, leyes y acciones sobre la violencia contra las mujeres en México. Aportes para una discusión teórico conceptual”, 2005, Disponible para su consulta en línea en: <http://www.amro.who.int/Spanish/AD/GE/LeyModeloSept05-Saucedo.pdf>.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Paridad de género”, Sistema de Información Legislativa, México. Disponible para su consulta en línea en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=277>.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN *et. al.*, Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México, 2017, p.41.

UNIDAD TÉCNICA DE IGUALDAD DE GÉNERO Y NO DISCRIMINACIÓN (UTCE), Denuncias registradas con los números de expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/300/PEF/357/2018 y UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/262/PEF/319/2018 y ACUMULADOS.

UNIDAD TÉCNICA DE IGUALDAD DE GÉNERO Y NO DISCRIMINACIÓN, “Violencia política contra la mujer por razón de género proceso electoral 2017-2018”. Unidad Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación, Instituto Nacional Electoral (INE), México, 2018.

UNIDAD TÉCNICA DE VINCULACIÓN CON ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES, “Reporte en relación con precandidatos/as y candidatos/as asesinados/as durante el proceso electoral 2017-2018” con fecha de corte al 28 de junio de 2018.

VENEGAS, Lola, VENEGAS, Margó y REVERTE, Isabel M., *La guerra más larga de la Historia*, Titivillus, España, 2019.

Diversidades
sexuales

La trascendencia del principio de participación ciudadana

en el sistema democrático mexicano

Eduardo Medrano Flores

I. Introducción. II. La participación: un acto de responsabilidad. III. La participación y las autoridades del Estado. IV. La dignidad como fin de la participación social. V. La democracia y su vinculación con la participación ciudadana de un país. VI. Bibliografía.

El problema de nuestra época, es que los hombres no quieren ser útiles, sino importantes.

Winston Churchill

I. Introducción

El objetivo del presente trabajo de investigación consiste en analizar el concepto de participación y su relación con otros conceptos como son: la autoridad, el bien común y la dignidad, entre otros. Este artículo se divide en seis apartados, en los que se analiza el concepto de participación como un acto de responsabilidad para con los miembros de una comunidad; también se establece el vínculo existente

entre el valor de la participación y las autoridades del Estado.

En este artículo sostenemos que es muy importante que el Estado ponga al alcance de la ciudadanía una serie de espacios que le corresponden para canalizar sus inquietudes y pueda satisfacer plenamente sus necesidades. Para tal efecto se desglosó el principio de autoridad, sus variantes y su papel que desempeña dentro de una sociedad. También se subrayó la correcta interpretación de la obediencia a la ley y a las instituciones, y su propósito fiel por observar el régimen de libertades imperante.

Como complemento mismo de la participación se expone la importancia que conlleva la educación y la cultura en los procesos de participación democráticos, resaltando que la educación es la clave de un desarrollo potencial de las personas, y con ello la llave del desarrollo democrático del país. Así, la dignidad juega un papel toral en la evolución tanto de las instituciones, como de su ambiente social, ya que sin el respeto a la persona humana se corre el riesgo de sobreponer los intereses personales a toda costa, por encima de los valores supremos como es la vida, la libertad y el respeto por la integridad. Se asienta válidamente que la participación implica la existencia un deber ineludible, es decir un compromiso de hoy por cambiar y mejorar nuestro entorno con nuestras acciones positivas y constantes.

Otro aspecto relevante es el desarrollo del concepto de la obediencia a las normas y los actos de autoridad; si bien es cierto que la autoridad no tiene un poder absoluto, sin embargo, se resalta las instituciones tienen límites y éstos están previstos en las normas. Además, uno de los temas a tratar es el verdadero sentido del principio de la autoridad, el cual debe estar orientado en los postulados del bienestar común, pero sobre todo debe descansar en la razón práctica. Se agrega que la dignidad debe ser el principio rector de toda acción estatal y de todo mecanismo de participación.

II. La participación: un acto de responsabilidad

Muchos autores coinciden en que el valor de la participación, en su verdadera esencia, implica un acto civilidad en el que se pone en relieve el bienestar común de toda una sociedad. Si bien es cierto que esta concepción es correcta, también lo es que su alcance y significado tienen una connotación mucho más profunda y más compleja de explicar debido a la diversidad de elementos y fines en su aproximación.

Para el autor Mauricio Merino¹ la participación, en principio, significa “to-

1 Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, quinta edición, México, 2003, p. 9-10.

mar parte”, convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona; pero también significa compartir algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia, de tal modo que la participación es siempre un acto social; nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. De ahí que los diccionarios nos anuncien que sus sinónimos son coadyuvar, compartir, comulgar.

El valor de la participación en sí mismo representa toda acción congruente desplegada para lograr y consolidar el bienestar común. Con independencia de lo anterior, la participación va más allá, debido a que es un deber y un compromiso ético que conlleva un acto propio de responsabilidad de toda persona en los intercambios sociales. Ciertamente que en una sociedad proactiva no basta con ser un simple observador más de los fenómenos socialmente negativos, sino que exige que cada persona tome sus decisiones razonadas en aras de brindar soluciones eficaces a las problemáticas presentadas; ya sea desde el hogar, el taller o cualquier profesión que se ejerza, puede ser la diferencia en establecer mejores relaciones de convivencia.

Una acción pequeña, pero habitualmente reiterada, puede ser la causa generadora de grandes cambios sociales que pueden detonar el mejoramiento de la convivencia de todos los seres humanos. Resulta claro que el valor de la participación es un terreno fértil para poder servir a una comunidad y de ahí crear nuevas condiciones de vida, más justas y equitativas. En concreto, son oportunidades de cambio y de crecimiento exponencial de las sociedades en las que sobresalen naturalmente los talentos y los liderazgos de la gente joven.

La vitalidad de la participación se observa con los grandes cambios positivos que se han presentado a lo largo de la historia, los cuales han sido causados por personas responsables y comprometidas con las grandes causas sociales y con los ideales supremos. Jamás en la historia de la humanidad ninguna persona ha sobresalido positivamente, ni tampoco ha vencido ningún obstáculo, siendo pasivo y sin hacer nada por sus congéneres. De hecho los grandes personajes históricos han asumido la participación no como un concepto teórico sino como una forma suprema de vida en el que se tiene como finalidad cambiar su mundo y dejar una mejor legado para las nuevas generaciones.

De tal suerte que toda sociedad participativa requiere que la totalidad de sus integrantes actúen de manera conjunta desde el lugar que ocupan y el papel que desempeñan, para modificar positivamente su entorno y marcar el destino de una nueva generación más juiciosa de sus responsabilidades.

Así, la participación cobra un sentido diferente, o más bien es vista mediante una dimensión más humana y más integral que obliga a que todo ciudadano se cuestione válidamente su papel en la comunidad y decida involucrarse activamente en la solución de los problemas sociales. Consideramos que el ser una persona

participativa es consubstancial con ser crítica, pero este concepto exige tener una transición de un nivel elevado de la crítica a la propuesta, de las diferencias existentes al diálogo amistoso con argumentos sólidos y contundentes, del disgusto a la concordia, de la división política o ideológica al trabajo armonioso en equipo.

Lo más notable de lo anterior es que la participación debe ser el resultado reflexivo e intelectual de cada uno, con el propósito de encontrar nuevas formas de corrección a los problemas existentes y no se base en incrementar los conflictos añejos. Los conocimientos y la experiencia serán los que impondrán las pautas para la disminución significativa de los conflictos, siendo dirigidos por la línea de la investigación científica, la cual determinará el origen de los problemas, su desarrollo y sus propuestas de solución. Aquí resultan aplicables las sabias palabras Albert Einstein: “Los problemas no pueden ser resueltos con el mismo nivel de pensamiento del que fueron creados”. Es decir, requerimos de un nivel elevado de pensamiento que deje a un lado las ideologías y proponga soluciones científicas sobre los temas de discusión.

Coincidimos plenamente en que la participación debe ser asumida responsablemente desde la educación y en franco respeto de la dignidad inherente de las personas. En su etapa de acción debe observarse un deber ético encaminado en el mejoramiento constante de las relaciones sociales y exigiendo en todo momento una mayor perfección en el actuar inerte de todas las instituciones estatales.

La sociedad civil en su conjunto debe tener presente que el valor de la participación, en cualquier concepción que se tenga de ella, debe ser ante todo un acto responsable. Por el contrario, si no se asume de esa manera, podemos correr el riesgo de que arriben a las organizaciones políticas personas con intereses facciosos y sólo se benefician de otros, obstruyendo los beneficios de la mayoría tanto a corto y a largo plazo. Sin embargo, si quien participa sólo lo hace con el propósito de servirse y satisfacer sus intereses personales, en lugar de servir a su comunidad lógicamente quebranta el principio de la participación, para ruina de todos. Además, no se puede participar sólo para lo que cada persona desea; esto es un interés personal, la participación debe ir encaminada a la defensa de los intereses comunes o colectivos propiamente hablando.

III. La participación y las autoridades del Estado

Comenzaremos por exponer la conceptualización del principio de autoridad, como parte introductoria del tema de la participación. Según el Diccionario de Juristas² la autoridad es una denominación genérica dada a los órganos y agentes del poder público. La expresión de este concepto se sintetiza al señalar que la

2 *Gran Diccionario Jurídico de los Grandes Juristas. Aforismos, Latinejos, Máximas, Reglas*, Editorial Editores Libros Técnicos, México, 1999, p. 155.

autoridad —en estos términos— se refiere a las personas que ocupan algún cargo público y que están revestidas de algún poder de mando derivado de la ley. La autoridad, propiamente dicha, se traduce en una potestad que autoriza ya sea actuar u omitir lícitamente algo y que para efecto de su ejercicio se encuentra revestida de facultades cuya naturaleza está revestida de obligatoriedad.

En lo referido al texto anterior, la naturaleza del principio de autoridad tiene por objeto crear y consolidar una sociedad bien ordenada y estructurada en sus bases sociales. Obviamente, este principio requiere de gobernantes investidos de una autoridad legítima que defiendan las instituciones sociales y consagren su actividad al bienestar común del país. Sin autoridad —como es de esperarse— toda colectividad está condenada a desaparecer debido a que esa circunstancia hace que predomine la ley del más fuerte sobre el más débil, aunado a que ese suceso socava seriamente las bases la unidad de la sociedad. Lo cierto es que, sin temor a equivocarnos, la presencia de una autoridad dentro de un grupo asegura en un primer orden su existencia y en segundo lugar su permanencia en el cumplimiento fiel de los fines de toda una comunidad.

El destacado autor Felipe de Jesús Fierro³ se formula una interrogante: ¿por qué debemos obedecer la ley? La obediencia a la ley se justifica por las mismas razones que la ley, la justicia y el bien común. Sin embargo, éstas no alcanzan de manera ineludible necesariamente, sino contingentemente. El hombre se inclina por naturaleza a la sobrevivencia, la trascendencia, la vida en común y la búsqueda de la felicidad, pero para alcanzar esto requiere de medios, instrumentos y conductas que le permitan lograr el objetivo. La ley como norma no es el fin del hombre, la ordenación no es el mismo fin en sí; el objetivo va a algo más, lo ordenado que debe ser un bien, por lo tanto valioso. A decir del destacado jurista, el hombre obedece la ley por cuatro destacados motivos: a) por necesidad de sobrevivencia, b) por la vida en común, c) por la búsqueda de la felicidad y d) por la autoridad.

Pues bien, toda autoridad pública demanda categóricamente un deber claro de obediencia, por la obligatoriedad oportuna de sus decisiones. Ese deber se traduce en que unos mandan y otros obedecen las normas o los imperativos legales. En el supuesto del Estado la autoridad pública emanada de él dicta las ordenanzas y los actos con carácter obligatorio y la población en general decide dar pleno cumplimiento. Sin embargo, cada una de las personas que es destinataria de las normas debe tener presente que vivir bajo el cumplimiento irrestricto de las normas no representa una represión o un acto negativo, sino que asegura la consolidación de sus fines personales; implica de manera directa la preservación de su vida y la esperanza de ejercer su libertad dentro de un régimen de derechos y oportunidades.

3 Fierro Alvidrez, Felipe de Jesús, *Introducción al estudio del derecho*, edición especial, LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, México, p. 530.

Además, la observancia legítima de los mandatos de una autoridad permite dentro del plano personal el libre cauce de las aspiraciones personales dentro de una zona libre de oportunidades, lo que muchos especialistas llaman “desarrollo personal”.

Al margen de las consideraciones anteriores, el deber de obediencia —que muchos cuestionan e interpretan inexactamente como represión— impone la obligación de que todos los ciudadanos obedezcan plenamente sus mandatos y se respete a las personas que la ejercen.]

Una parte medular en el contexto de la participación ciudadana lo es cada uno de los espacios de participación que las mismas instituciones deben contemplar a fin de que los ciudadanos ocupen y ejerzan la defensa de sus intereses. Ciertamente es que la participación y el Estado es un binomio indisoluble, en la defensa de los sistemas democráticos del país; esta cuestión surge debido a que por más que las personas deseen participar, si no tenemos los espacios adecuados los resultados serán notoriamente escasos o prácticamente nulos.

Si existen los espacios institucionales y no hay personas que quieran participar, tendremos el mismo resultado. Ambos conceptos —el Estado y la participación de los ciudadanos— deben tener una sinergia ágil que active los dos polos causando resultados alentadores.

Resulta indudable que corresponde a los servidores públicos, en el ámbito de sus distintas competencias, reafirmar los principios y valores que engendran confianza y disponibilidad en los miembros del grupo. No olvidemos, empero, que toda comunidad necesita obviamente de una autoridad; sin ella sus propios integrantes están en riesgo latente de su desaparición, y muestra de ese interés debe ser una participación activa que engrandezca los valores que conforman a toda una comunidad. En resumen, podemos decir con suma firmeza que la participación ciudadana inicia y se consolida con una muy buena educación que ponga al alcance los motivos y justificaciones del por qué debe la gente participar para la obtención de mejores resultados.

Es ella la que puede generar esperanzas de cambio y la única herramienta en modificar una realidad y la promotora del progreso. Sobre su importancia, Francisco I. Madero⁴, en su obra *La sucesión presidencial*, asentó lo siguiente: “Indudablemente que es la instrucción pública la base de todo progreso, de todo adelanto, la única que ha de elevar el nivel intelectual y moral del pueblo mexicano a fin de darle fuerza necesaria para salir airoso en las tormentas que lo amenazan. La savia de la patria es tan vigorosa que en la juventud se manifiesta en todo su esplendor su entusiasmo por todo lo grande y por todo lo bello; lo que sucede es que las escuelas oficiales y más aún el medio ambiente, van minando esos no-

4 Madero, Francisco, *La sucesión presidencial de 1910*, edición del Consejo Editorial de la Cámara de Diputados, México, 2010, pp. 127-128.

bles y optimistas sentimientos, y sembrando en sus corazones el desconsolador escepticismo, la fría incredulidad, el amor a lo positivo, a lo que palpan, a lo que ven, y cuando llegan a la edad madura es lo único que llegan a considerar como real, y clasifican las palabras patria, libertad, abnegación, entre la metafísica que acostumbran considerar con cierto desdén”.

Según esta expresión, Madero considera que la instrucción pública es la base de todo progreso y sin ella puede configurarse un desarrollo integral. Claro está que si una nación carece de las bases educativas más elementales sus conflictos se multiplican y los problemas existentes se agravan a grado tal que los puntos sociales de encuentro estallan en crisis, ya sea por la falta de diálogo o debido a la carencia de falta de valores en las relaciones personales a grado tal que la convivencia social en estos términos se vuelve materialmente imposible.

Esa realidad existente nos habla de la necesidad de retornar a la educación como base de la armonía en la convivencia humana; el respeto, la solidaridad entre las personas, la cordialidad en las relaciones y la cooperación entre todos los seres humanos serán la clave para restablecer el tejido social.

Pues bien, la participación en este contexto es una valiosa oportunidad de rescatar nuevamente nuestras relaciones sociales que han sido laceradas por los conflictos, y que gracias a la acción participativa pueden darnos la oportunidad de volver a vivir en unión. Por ende, la educación y la participación son —por naturaleza— una alianza indisoluble conformada por una combinación positiva que puede transformar un entorno diferente y, a la postre, estar en aptitud de tener un futuro esperanzador.

Claro está que los ambientes sociales tal y como están integrados actualmente pueden constituir una seria amenaza para el desarrollo sano de su personalidad, ya que pueden influir negativamente en ellas, y en su defecto pueden provocar que las personas abandonen los valores nobles que siempre les han acompañado y, en consecuencia, adopten patrones negativos, dejando una estela de negatividad por su entorno.

Esa preocupación siempre ha acompañado a quienes han pretendido educar en la virtud y en los valores morales. Más aún, cuando es visible que las aspiraciones personales, superan a los valores supremos por los cuales descansa una nación. Lo anterior nos hace reflexionar seriamente ya que el egoísmo en sí mismo no permite que la persona participe y no luche por los derechos propios, mucho menos de otros. El egoísmo en todas sus dimensiones paraliza por completo a los sujetos y sólo permite que el crecimiento sea única y exclusivamente individual y propio; no autoriza que todos los demás crezcan de manera conjunta. Contrariamente a lo sostenido por la participación, sus objetivos centrales, es plantear la lucha por los intereses colectivos, es decir, la participación, es hacer que las cosas sucedan y sus acciones en algún momento tendrán un impacto de gran trascendencia.

Si queremos verdaderamente participar debemos actuar de manera desinteresada y pensando que nuestra conducta no solamente ayudará a mejorar nuestro entorno, sino que en un futuro no muy cercano esas acciones regresarán a nosotros para nuestro beneficio.

En otro orden de ideas, corresponde lógicamente a la autoridad reafirmar los principios y valores democráticos, por medio de unas buenas bases educativas, las que serán la diferencia para el buen funcionamiento de los sistemas democráticos del país. Así tenemos que el resultado de ese esfuerzo educativo será su participación madura y razonada de la población; en un buen ejercicio democrático es bien sabido que la formación en conocimientos y en valores es liberadora —tal como lo concibió Francisco I. Madero—, pues una muy buena formación cívica y democrática fortalecerá la democracia de un país.

Por ende, a la autoridad le corresponde por antonomasia ser el guardián supremo de los sistemas democráticos, ya que sin ello es propenso a que arriben líderes autoritarios y pongan en un peligro real la prosecución del bien común. En ese entendido, no pueden flexibilizarse —o más bien relativizarse— los valores democráticos de una nación, sino velar de manera consistente las condiciones del ejercicio pleno de la libertad prevista en las leyes.

IV. La dignidad como fin de la participación social

Uno de los fines que persigue la participación social es, sin lugar a dudas, la dignidad. Según la Real Academia Española⁵ significa cualidad de digno, excelencia, realce, decoro de las personas en la forma de comportarse.

La dignidad conceptualmente hablando es un valor intrínseco emanado de su propia y especial naturaleza, mismo que debe ser reconocido por las leyes sin importar sexo, color, idioma, religión, orientación sexual o preferencias políticas, entre otras que atenten o menoscaben los derechos de los demás.

Así tenemos que la dignidad, en términos muy concretos, implica un respeto supremo por la vida, la integridad y hasta por la autonomía intrínseca de su voluntad. Cuando nosotros emitimos la expresión “voy a hacerlo por dignidad o no voy actuar por dignidad” estamos generando una afirmación que nos genera automáticamente un “autorespeto”, es decir, estamos imponiendo un límite frente a los demás, a fin de que no sopesar una acción negativa en nuestra contra.

Para Ángel Martínez Pineda⁶ la dignidad de la persona es el legítimo aposento

5 *Diccionario de la Real Academia Española*, Grupo Editorial Océano, 1997, p. 523.

6 Martínez Pineda, Ángel, *El derecho, los valores éticos y la dignidad humana*, primera edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pp. 25-26.

de la libertad de la voluntad, exegéticamente considerada, y elemento constitutivo del ser humano. El hombre, juntamente con su dignidad por concomitancia propia, está en el universo del Derecho, como proceso y como historia, porque sin el hombre no hay derecho ni hay proceso, ni tampoco historia. La herencia de la riqueza jurídica que el pasado nos otorga entraña una invitación implícita al discernimiento para enlazar las huellas del saber de nuestros antepasados y para crear la nueva herencia a partir de la que antecede y así colaborar con la institución jurídica, en la concepción axiológica y en la estimativa ética que se entrega a la generación que viene. La dignidad, en términos más específicos, es lo más noble y elevado de su naturaleza humana; es lo que le otorga plenitud y excelencia a la persona dentro del orden ético, moral, social, cívico, político y jurídico.

Bajo este orden de ideas, la participación debe tener como objetivo central la protección de la dignidad de las personas. Esa protección comprende: su esencia, naturaleza, voluntad, capacidad y carácter de la persona. Por ello debe descartarse toda acción que anule o trate de menoscabar los derechos de las personas. Con esta densidad axiológica la dignidad exige respeto, claro está; sin embargo, vivir plenamente con dignidad es otra variante del concepto, que reclama vivir de manera íntegra y con base en los valores universalmente aceptados. Su función se enfoca en que quienes desean vivir con dignidad lo deben hacer trabajando con disciplina, esmero y dedicación, destacando en las nobles tareas que se decida a emprender para el beneficio de todos. La dignidad apela a asumir una vida plena, con un compromiso responsable que traiga consigo un perfeccionamiento continuo, consistente en dar lo mejor y en desempeñar diariamente una conducta intachable y ejemplar. Lo anterior no significa que no pueda equivocarse, pero lo hará siempre enmendando sus errores y aprendiendo de ellos; así, los errores o descuidos que pudieran cometerse serán considerados verdaderas lecciones de vida.

Es cierto que la defensa propia de la dignidad demanda una valentía capaz de vencer los miedos y tomar decisiones relevantes evidentemente comprometidas con los ideales de justicia, paz y estabilidad.

Ciertamente, no podremos proteger la dignidad de nadie siendo pasivos, distantes e indiferentes. La dignidad, por su propia y especial naturaleza, requiere de una participación constructiva y permanente que sea capaz de marcar la diferencia en la convivencia cotidiana. En suma, la persona que es consciente de ello está dispuesta a sacrificarse por la observancia de los derechos de otros, sabiendo que cada persona tiene un valor único, invaluable y que merece ser respetada en su esfera íntegra de derechos.

Este valor de la dignidad se encuentra en la literalidad de la expresión que tal vez muchos hemos escuchado, en el sentido de que “todos somos responsabilidad de todos” y, por ende, cada uno de nosotros en el ámbito en que ejercemos hemos sido llamados a asumir una misión especial y, con ella, participar en la transforma-

ción de nuestro mundo con pequeñas acciones pero significativas en su impacto. Ser responsables de todos significa que cada uno de nosotros tenemos un deber ineludible de cuidado y de conservación de todos.

Thomas Hobbes⁷ nos refiere a la dignidad y la equipara con la estimación pública al señalar lo siguiente: “La estimación pública de un hombre, que es el valor conferido a él por el Estado, es lo que los hombres comúnmente denominan dignidad. Esta estimación de él por el Estado se comprende y expresa en cargos de mando, de judicatura, empleos públicos, o en los nombres o títulos introducidos para distinguir semejantes valores. Elogiar a otro por una ayuda de cualquier género es honrarlo, porque expresa nuestra opinión de que posee una fuerza capaz de ayudar y en cuanto más difícil es la ayuda, tanto más alto es el honor. Obedecer es honrar, porque ningún hombre obedece quien no puede ayudarle o perjudicarlo. Y en consecuencia desobedecer es deshonorar”.

Para Hobbes, honrar es obedecer; si lo trasladamos al contexto normativo, si cumplimos y acatamos nuestro sistema legal, honraremos a las personas, las instituciones y el Estado en su conjunto. Es una expresión muy profunda porque entraña un gran significado acerca de la obediencia y por la manera de honrar u otorgar crédito o reconocimiento.

Pues bien, con independencia de lo expuesto, nuestro máximo Tribunal emitió un criterio de jurisprudencia que resulta aplicable a la reflexión en torno a la dignidad que a la letra dice:

“... DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA⁸. La dignidad humana no se identifica ni se confunde con un precepto meramente moral, sino que se proyecta en nuestro ordenamiento como un bien jurídico circunstancial al ser humano, merecedor de la más amplia protección jurídica, reconocido actualmente en los artículos 1o., último párrafo; 2o., apartado A, fracción II; 3o., fracción II, inciso c); y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, el Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que la dignidad humana funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad. Así las cosas, la dignidad humana no es una simple declaración ética, sino que se trata de

7 Hobbes. Thomas, *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 71.

8 Datos de localización: Tesis Registro digital: 2012363. Instancia: Primera Sala Décima Época Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. /J. 37/2016 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tipo: Jurisprudencia.

una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta -en su núcleo más esencial- como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada...”.

IV. La democracia y su vinculación con la participación ciudadana de un país

En el tema de la democracia es común encontrar diversas temáticas a favor y en contra acerca de su implementación como sistema. En lo que atañe a las posturas doctrinales en contra resalta el posicionamiento del ilustre filósofo José Ingenieros⁹, quien sostuvo a la democracia una concepción negativa, pues señala:

Hasta ahora no ha existido una democracia efectiva. Los regímenes que adoptaron tal nombre fueron ficciones. Las pretendidas democracias de todos los tiempos han sido confabulaciones de profesiones para aprovecharse de las masas y excluir a los hombres inminentes. Han sido siempre mediocracias. La premisa de su mentira fue siempre la existencia de un pueblo capaz de asumir la soberanía de Estado. No ha tal; las masas de pobres e ignorantes no han tenido, hasta hoy, aptitud para gobernarse: cambiaron los pastores. La democracia ha sido un espejismo como todas las abstracciones que pueblan la fantasía de los ilusos o forman el capital de los mendaces. El pueblo ha estado ausente de ella.

Esta concepción niega categóricamente que la democracia exista o funcione propiamente como tal; sin embargo, lo que destaca es que describe una evidente falta de funcionalidad, como sistema incluyente y representativo de las masas, el cual invocando los valores democráticos excluye a las personas prominentes y capaces de dirigir el rumbo de una nación. Por eso es fácilmente observable en nuestro país a personas incompetentes resolviendo los conflictos y tomando decisiones cruciales sobre áreas desconocidas para ellos, lo que a la postre traerá un verdadero problema y, en el peor de los casos, una crisis a punto de causar un punto de inflexión.

Claro está que esta visión negativa como forma de gobierno no puede ser ocultada ni negada, ya que efectivamente son debilidades palpables de todo sistema democrático. Si bien es cierto que esa crítica parte de una realidad imperante, también lo es que los pueblos deben abordar las fallas existentes y corregirlas

9 Ingenieros, José, *El hombre mediocre*, Grandes de la Literatura, Editores Mexicanos Unidos, México, 2018, p. 194.

con un panorama propositivo y democrático. Por ese motivo deben crearse mecanismos de participación ciudadana para corregir el rumbo y sostener nuestra democracia.

La autora Anne Applebaum¹⁰, ganadora del premio Pulitzer, sostiene que las democracias liberales de Occidente están bajo asedio y auge del autoritarismo, y es una cuestión que debería de preocuparnos a todos. Afirma que los líderes despóticos no llegan sólo al poder, sino que lo hacen aupados por sus aliados políticos, un ejército de burócratas y unos medios de comunicación que les allanan el camino y apoyan su mandato. Además, los partidos nacionalistas y autoritarios que han ido tomando relevancia en las democracias liberales ofrecen unas perspectivas que benefician exclusivamente a sus partidarios y les permiten alcanzar unas cotas de riqueza y poder inigualables.

Según las ideas planteadas, se difunden determinadas ideas antiliberales que hoy son tendencia y constituyen riesgos latentes que amenazan los sistemas democráticos en el mundo. Su herramienta de dominio son las trampas del nacionalismo y la autocracia, que por medio de mensajes simples y radicales generan un discurso atractivo y muy llamativo pero que, a la postre, ayuda a subir al poder a los líderes despóticos. Ése es precisamente el riesgo oculto de toda democracia: el acaparamiento populista de todos los espacios políticos y la consolidación de un poder absoluto.

Alexis Tocqueville¹¹ en su obra magna denominada *La democracia en América* sostiene lo siguiente:

“Los vicios y las generalidades del gobierno de la democracia se ven sin dificultad, son demostrables con hechos patentes, mientras que su influencia saludable se ejerce de una manera insensible y por decirlo así, oculta. Sus defectos chocan en un primer momento, pero sus cualidades, no se descubren sino con el tiempo. Las leyes de la democracia americana, son muchas veces defectuosas o incompletas; llegan incluso a violar derechos adquiridos o a sancionar algunos que son peligrosos; aún cuando fuesen buenas, su frecuencia sería también un gran mal, todo esto se percibe a primera vista”.

Según nuestro autor, los vicios de una democracia se ven de inmediato. Esta aseveración es correcta debido a que un sistema democrático, por esencia, es transparente y sus consecuencias son visibles para todos. En este sentido le asiste

10 Applebaum, Anne, *El ocaso de la democracia. La seducción del autoritarismo*, primera edición, Editorial Debate, EE.UU., 2021, p. 167.

11 Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, Selección de Obras Políticas y Derecho, Editorial Fondo de Cultura Económica, tercera edición en español, México, 2019, p. 274.

la razón, al manifestar que las fallas son evidentes y que, en consecuencia, no hay esquemas perfectos, sino perfectibles. Al respecto, puede afirmarse razonablemente que una democracia puede tener una serie de obstáculos derivados de su funcionalidad; no obstante la claridad de sus leyes, es preponderante para que su democracia salga adelante y consolide abiertamente los valores democráticos. Los conflictos, como se observa en un sistema democrático, pueden ser muy variados; sin embargo, cuando los servidores públicos, que tienen la encomienda que aplicar la norma y que son los legítimamente responsables en vencer las desavenencias derivadas de una democracia, tienen intereses facciosos y persisten en la defensa de sus intereses particulares, los obstáculos referidos adquieren un nivel mayor de complejidad. Sin duda, en una democracia constitucional ni el Poder Judicial ni el Poder Legislativo, muchos menos el Poder Ejecutivo, tienen la calidad de ser supremos. Sólo la Carta Magna, es suprema. Cuando se promulga una Constitución los tres poderes están obligados a respetar sus disposiciones.

Aquí nos formulamos un cuestionamiento válido: ¿cuál es una democracia real? Quien nos responde a la presente interrogante es Aharon Barak¹², quien sostiene al respecto:

“Todo el mundo está de acuerdo de que una democracia requiere del gobierno del pueblo que a menudo se efectúa a través de representantes de un cuerpo legislativo. Por lo tanto, elecciones frecuentes son necesarias para mantener a estos representantes sujetos a una rendición de cuentas frente a sus electores. Sin embargo, la democracia real o sustantiva, en oposición a la democracia formal, no se satisface meramente con éstas conclusiones. La democracia tiene su propia moral interna, basada en la dignidad e igualdad de todos los seres humanos. Estos se reflejan en la supremacía de los valores democráticos subyacentes y en principios como en la dignidad humana. No existe una democracia real, sin el reconocimiento de los valores y principios básicos como la moral y la justicia”.

En lo que toca a una democracia real debe estimarse que el parámetro verdaderamente objetivo, para determinar si efectivamente ese sistema es o no un régimen democrático de derecho, será el respeto de manera inherente al régimen de protección de los derechos humanos. No podemos hablar de una democracia real y efectiva si no se contempla un régimen de libertades y éste no contempla una serie de mecanismos de protección, pero además si se comprueba con probanzas contundentes, actos violatorios, se debe sancionar de manera ejemplar toda violación a los derechos humanos, que sea legalmente acreditada. Es decir, las

12 Barak, Aharon, *Un juez reflexiona sobre su labor. El papel de un Tribunal Constitucional en una democracia*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2008, p. 17.

leyes deben contemplar medidas de restitución, frente a violaciones a derechos humanos.

Para Hans Kelsen¹³ en una democracia la voluntad de la comunidad es siempre creada a través de una discusión entre mayoría y minoría y la libre consideración de los argumentos en pro y en contra de una regulación determinada. Tal discusión no solamente tiene lugar en el parlamento, sino también, sobre todo, en reuniones políticas, periódicas y otros vehículos de opinión política. Una democracia sin una opinión pública es una contradicción en los términos; en la medida en que la opinión pública sólo puede formarse donde se encuentran garantizadas las libertades intelectuales, la libertad de palabra, de prensa, de religión, la democracia coincide con el liberalismo político, aún cuando no coincida plenamente con el económico.

Para este autor clásico, la democracia y el concepto de opinión pública son dos conceptos vinculados a una cultura democrática, pero lo que no visualizó este autor es que la opinión pública puede estar notoriamente manipulada por aquellos que pagan a los medios de comunicación, dado que —como afirman muchos especialistas— la opinión pública no es el resultado reflexivo de la gente, y eso acontece por dos razones: la primera es que no estamos educados a pensar de manera objetiva, y la otra es la manipulación de un poder existente llamado también poder económico, el cual domina los contenidos de los medios de información e inculca a las personas determinadas ideas, lo que llaman opinión pública —en ideas de José Luis Sampedro Sáez—, y esa es tan sola una opinión puramente mediática, dado que las personas están muy influenciadas por lo que ven en televisión o leen en los diarios, y su posicionamiento ordinariamente lo formulan siempre bajo el impulso de las emociones y no de las razones, como debe presuponerse, bajo la guía y dirección de un pensamiento crítico sustentado en la racionalidad de las decisiones.

Por ese motivo cada partido o fracción política está sumamente enfocada en influir positivamente en sus seguidores y siempre está en el aire la pregunta: ¿cómo podemos influir mayormente en las personas?, y la respuesta son los medios de comunicación —y hoy las redes sociales—, asumiendo la importancia de la defensa intelectual de las ideas políticas del partido.

Es aquí donde observamos que se actualiza una expresión muy popular de Julien Benda: “Nuestra época es, de hecho, la época de la organización intelectual de los odios políticos. Éste será uno de los principales rasgos a destacar en la historia moral de la humanidad”.

13 Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Editorial Universidad Autónoma de México, México, 2008, p. 141.

VII. Bibliografía

- APPLEBAUM, Anne, *El ocaso de la democracia. La seducción del autoritarismo*, primera edición, Editorial Debate, EE.UU., 2021.
- BARAK, Aharon, *Un juez reflexiona sobre su labor. El papel de un Tribunal Constitucional en una democracia*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2008.
- DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Grupo Editorial Océano, 1997.
- FIERRO ALVIDREZ, Felipe de Jesús, *Introducción al Estudio del Derecho*, edición especial, LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, México.
- GRAN DICCIONARIO JURÍDICO DE LOS GRANDES JURISTAS, *Aforismos, latinejos, máximas, reglas*, Editorial Editores Libros Técnicos, México, 1999.
- HOBBS, Thomas. *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- INGENIEROS, José, *El hombre mediocre*, Grandes de la Literatura, Editores Mexicanos Unidos, México, 2018.
- KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Editorial Universidad Autónoma de México, México, 2008.
- MADERO, Francisco, *La sucesión presidencial de 1910*, Edición Consejo Editorial de la Cámara de Diputados, México, 2010.
- MARTÍNEZ PINEDA, Ángel, *El derecho, los valores éticos y la dignidad humana*, primera edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
- MERINO, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, quinta edición, 2003, México.
- TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, Selección de Obras Política y Derecho, Editorial Fondo de Cultura Económica, tercera edición en español, México, 2019.

Fuentes jurisprudenciales

Datos de localización: Tesis Registro digital: 2012363. Instancia: Primera Sala Décima Época Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. /J. 37/2016 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tipo: Jurisprudencia.

Migrantes

La necesaria participación femenina a través de la diputación migrante

Elia Catalina Cruz Barajas

I. Introducción. II. Aspectos teóricos y normativos.
III. Desarrollo. IV. Entrevistas a candidatas migrantes.
V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

I. Introducción

El objetivo del presente artículo es visibilizar la cada vez mayor participación femenina en las diputaciones migrantes que muestra de un cambio de patrón de la migración mexicana y de los roles de género.

Para entender la importancia de la ciudadanización de la población migrante vale la pena recordar que la obtención de estos derechos políticos para los migrantes ha sido un camino largo y sinuoso, pues enfrentó resistencias de los propios legisladores y políticos, ya que lo consideraban poco representativo y costoso. Los argumentos anteriores ubican en su justa medida la contribución que hacen los migrantes al sostenimiento de muchas familias y comunidades en el país, que año con año se incrementa y representa uno de los

principales ingresos de divisas al país con 12.5 millones de dólares en el primer trimestre de 2022, según el Banco de México, lo que representa el 4 por ciento del PIB nacional. Para 2017 eran 11.8 millones los mexicanos viviendo fuera, el 97 por ciento en Estados Unidos (IME, 2017).

Sabemos que los factores que impulsan a una persona a migrar siguen siendo principalmente de orden económico (trabajo, comercio); sin embargo, cabe recordar que las catástrofes naturales, las enfermedades y las guerras siempre han sido importantes detonadores de búsqueda de mejores condiciones de vida.

En la era de la globalización el modelo económico basado en intensos intercambios de bienes y servicios también ha incrementado otro tipo de comercio ilegal como el de armas, drogas y la trata de personas. Los efectos nocivos en este siglo se han recrudecido generando zonas de alta inseguridad que ponen en riesgo la integridad física de las personas; así, observamos que poblaciones enteras, activistas y periodistas, entre otros, tienen la urgente necesidad de buscar lugares más seguros huyendo de la amenaza del crimen organizado no sólo en México, sino también en Colombia, Guatemala y otros países de Centroamérica. La migración, en fin, es un fenómeno que se complejiza debido a todos estos factores que impulsan a las personas a moverse de sus lugares de origen.

En este marco la migración se va reconfigurando y encontramos mayor participación de las mujeres, lo que algunos autores llaman la “feminización de la migración”. La visibilización de los grupos que componen los flujos migratorios forma parte de las estrategias de cooperación internacional para entender y estudiar estos movimientos. Las mujeres tienen mayor presencia y ésta se ha ido incrementando de manera paulatina, alcanzando en ciertos periodos hasta 49 por ciento de las personas que migran; no se trata sólo de un mayor número, sino también de su participación en el mercado laboral, en el envío de remesas y en la política tanto en el origen como en el destino.

Se han hecho esfuerzos desde los gobiernos, academia y sociedad civil organizada por proporcionar información, levantar censos y contabilizar estos flujos, y contamos con información que permite y se desdobra a las diversas poblaciones migrantes. Así se puede analizar el comportamiento de los flujos, en este caso de las mujeres, mostrando que se ha incrementado en las últimas décadas, no de manera exponencial; sin embargo, se observa un incremento de su participación en el evento migratorio y también en la política, tanto en el origen como en el destino.

Este hecho permite observar el cambio de paradigma en el que las mujeres van tomando mayor protagonismo y participación en el proceso migratorio. La migración mexicana fue considerada durante todo el siglo pasado como “cosa de hombres”, inclusive llegó a ser un distintivo de valentía, hombría y aventura. Los estudiosos de la migración se centraron en la experiencia masculina, una perspectiva androcéntrica. Lo anterior no implicaba que las mujeres no formaran parte

de esos flujos; si bien es cierto que en menor medida, eran las que se quedaban a cargo de la familia, pero también empezaron a irse como acompañantes de los hombres. En lo que va del siglo XXI hemos visto una mayor presencia no sólo de mujeres sino también de adolescentes, niñas y niños en los flujos migratorios, considerados en situaciones de extrema vulnerabilidad por los abusos de los que son objeto (trata, explotación laboral, sexual).

La mayor participación femenina responde también a las transformaciones de los roles de género en las cuales las mujeres se integran como parte importante de la población económicamente activa, buscan nuevas oportunidades o simplemente mayor protección y garantía de sus derechos.

En este sentido se plantea entender cuáles han sido sus motivaciones para migrar, qué resultados han obtenido y cómo van tomando mayores espacios de poder en el ámbito político, donde en las últimas elecciones del 2021 se postularon varias fórmulas de mujeres para contender por las diputaciones migrantes.

Se propone revisar primeramente los aspectos normativo-legales como parte del marco teórico que han contribuido con este cambio de paradigma en la migración. También se revisan los postulados teóricos que han permitido la reivindicación de los derechos de las mujeres como la perspectiva de género y la interseccionalidad, así como las reformas electorales que abogan por la equidad política, impulsadas a través de medidas afirmativas que favorecen la participación política de grupos históricamente vulnerados como son los migrantes y las mujeres que se encuentran en situación de desventaja. Enseguida se exponen dos casos de mujeres que se postularon como candidatas para participar en las elecciones de 2020 gracias a las reformas antes mencionadas. Esta coyuntura permite abrir el espacio de representación a liderazgos femeninos que promueven su propia visión y perspectiva sobre el quehacer político.

En las conclusiones se analiza cómo las reformas en materia electoral son el resultado de la evolución democrática y que reflejan las transformaciones sociales, reconociendo el importante aporte de la población migrante y resignificando el papel de las mujeres, quienes adquieren mayor presencia e impulsan políticas inclusivas exigiendo también espacios de poder y liderazgo para defender sus necesidades, sus derechos y su perspectiva. A pesar de que se habla de un proceso emancipatorio para las mujeres, es importante reconocer también que al cambiar de contexto/país no necesariamente se transforman las estructuras de desigualdad, subordinación y discriminación (Martínez Pizarro, 2007); asimismo se prevé que la participación femenina se irá incrementando en la migración y en su participación político-electoral.

II. Aspectos teóricos y normativos

En este artículo nos enfocamos en la mayor presencia de las mujeres en cargos de representación a través de las diputaciones migrantes. En este sentido es necesario tomar como referente la reforma legal de 1996. El artículo 36 de la Constitución eliminó la obligación de votar en un distrito electoral específico, lo que abrió la posibilidad de hacerlo fuera del territorio nacional; asimismo, en marzo de 1998 se llevó a cabo también una reforma constitucional al artículo 32 para permitir la doble nacionalidad, otorgándoles el derecho de votar a los migrantes. Este nuevo modelo de participación reconoce de forma plena los derechos político-electorales de las personas migrantes.

Con la perspectiva de derechos humanos integrada en la Constitución en 2001, con la que se elevan a rango constitucional los acuerdos y convenciones internacionales signados por el país, volviéndolos obligatorios, la participación política se reconoce como un derecho humano fundamental, contenido tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1994). La Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), estipula en el artículo 41 que los trabajadores migrantes “deben tener derecho [...] de votar y ser votados en las elecciones de su Estado [de origen]” (citado por Nohlen y Gortz, 2002: 46).

Es importante mencionar el activismo de los grupos de migrantes organizados para ser tomados en cuenta y así poder incidir en el país, no sólo de manera económica a través de remesas, sino también como ciudadanos y entonces poder participar en las decisiones políticas y puestos de representación popular. Tenemos que la posibilidad de obtener un escaño político migrante ya se había logrado en la segunda década de este siglo, en los congresos locales de Guerrero, Zacatecas y Chiapas (Loya, 2018), pero no es sino hasta 2021 —como parte de las medidas de acción afirmativa que buscan revertir la condición de desigualdad y desventaja que han sido objeto los migrantes— cuando el Instituto Nacional Electoral (INE) integra la postulación de diputaciones federales por el principio de representación proporcional, en la que los partidos políticos están obligados a postular una candidatura migrante en uno de los primeros diez lugares de cada una de las cinco circunscripciones, como una medida temporal, razonable, proporcional, objetiva y orientada a la igualdad material (INE, comunicado de prensa 125, 2021)

En este mismo orden de ideas vemos que desde el 6 de junio de 2019 se aprueba el decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros, publicado en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual se establece la paridad de género para las mujeres en los cargos de decisión

en los tres poderes del Estado, en los tres órdenes de gobierno, en las candidaturas de los partidos políticos a cargos de elección popular, en los organismos autónomos y en la elección de representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena.

Este marco legal va construyendo formas de participación acordes a lo que viene sucediendo en el contexto internacional donde se visibiliza las transterritorialidad y se conforman comunidades en espacios extendidos —India, China— y como las diásporas la mexicana, una de las más grandes con sus casi 48 millones de mexicanos ya sea de origen o nacidos en Estados Unidos, la segunda después de la diáspora India (ONU, 2019).

Es importante subrayar que la perspectiva de derechos humanos incorporada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 1.º, que estipula que todos los mexicanos son iguales ante la ley y queda prohibida la discriminación, elimina las antiguas categorías de ciudadanos de primera, de segunda y tercera, y promueve condiciones equitativas e incluyentes, principalmente para los grupos históricamente vulnerados. El siglo XXI gesta las condiciones para poder ejercer sus derechos en igualdad de condiciones a mujeres y poblaciones migrantes.

La perspectiva de género se fue consolidando a finales de siglo pasado con importantes aportaciones de la teoría de la interseccionalidad impulsada por la activista afroamericana Kimberle Crenshaw, quien evidencia las múltiples discriminaciones que sufren ciertos grupos de personas, dependiendo de su condición social, racial, económica y cultural, como los grupos afroamericanos, y en este grupo las mujeres se encuentran aún más marginalizadas. Así, tenemos que, por ejemplo, el ser migrante con papeles tiene diferentes consecuencias y tratamiento que si se tratara de un migrante indocumentado, pues su situación lo pone en desventaja con relación al migrante legal. Si a esta categoría le agregamos la condición de ser mujer, por ese simple hecho las desventajas se incrementan o agudizan si, además, es hablante de lengua indígena y/o con una discapacidad. Estas múltiples desventajas han sido ampliamente abordadas por la teoría de la interseccionalidad, postulando la necesidad de entender las distintas condiciones de las mujeres para poder generar políticas de equidad que consideren esas diferencias.

En el estudio de la migración femenina se observó durante décadas la falta de perspectiva de género para entender las causas y consecuencias del fenómeno de manera desagregada, pues se consideraban a las mujeres pasivas, cuyo principal papel era el de acompañante del esposo que se queda a cargo de los hijos y padres y, en el mejor de los casos, logra reunirse con ellos. La información que se empieza a recabar de manera sistemática es reciente, a partir de este siglo, por lo que muchos factores son poco conocidos como cuántos casos de migración femenina son por reunificación familiar, por explotación laboral o sexual, qué tipo de em-

pleos realizan y cuánto ganan, es decir, el mercado laboral en el que se incorporan principalmente, entre otros muchos factores (Martínez Pizarro, 2007).

El grupo migrante está cruzado por diversas interseccionalidades; se encuentran en desventaja en el lugar de destino por su condición migrante, la condición de indocumentado, con enormes dificultades para tener acceso a servicios básicos: salud, vivienda, educación. Si analizamos dicho fenómeno con perspectiva de género podemos identificar las dificultades y oportunidades de las mujeres, así como el cambio de patrones de dicho fenómeno, y en particular nos interesa indagar sobre los derechos políticos considerados derechos humanos y la reciente incorporación de las fórmulas de mujeres en las diputaciones migrantes. La importante participación femenina en la sociedad requiere ser reconocida y que se visibilice su aportación. Según datos del INE, más del 40 por ciento de las remesas son aportaciones femeninas, entonces no resulta extraño ver su mayor interés por ejercer un liderazgo político.

III. Desarrollo

a) Participación políticos de los migrantes

La participación política de las personas migrantes ha ido creciendo desde la reforma electoral de 1996 (*op. cit.*). Con ella se pretendió dar una mayor protección a los migrantes mexicanos y se impulsó la ciudadanización. Este cambio de perspectiva era no sólo necesario sino urgente por las dimensiones de la diáspora mexicana y su importante contribución al país. A nivel internacional, 216 países permiten el voto de sus connacionales (Estrada y Guerrero, 2021). En México tenemos tres ejercicios de participación política que muestran una clara tendencia al alza. Según cifras del INE (votos de los mexicanos residentes en el extranjero), se observa un incremento paulatino en las tres contiendas, la de 2006 con 32,632 votos recibidos (mujeres 43 por ciento, hombres 57 por ciento), en 2012 con 40,737 votos recibidos (mujeres 45 por ciento, hombres 55 por ciento) y en 2018 con 98,470 votos recibidos (44.66 por ciento mujeres, 55.34 por ciento hombres).

En promedio existe una mayor participación de hombres que de mujeres, con 55 por ciento para los hombres y 42 por ciento para las mujeres; se observa una diferencia importante cuando se está en el extranjero. En el país la participación de las mujeres es mayoritaria; por ejemplo, en 2017 llegaron las mujeres a tener una participación de 66.2 por ciento de votos y los hombres 58 por ciento. Esta diferencia está relacionada con la situación y condición que viven los migrantes, la interseccionalidad es palpable para el caso de las mujeres. Además de su condición migrante, en muchas ocasiones no tienen una residencia legal y siguen predominando los roles de género que les adjudican las labores domésticas y cuidado

de la familia. Lo anterior quedó ampliamente documentado con la pandemia de Covid-19, cuando en las familias los hijos tenían que seguir las clases en línea y quienes se ocupaban de dar el seguimiento eran las mamás, sin ahondar en el incremento de la violencia doméstica de manera alarmante que vivieron las mujeres y las infancias durante el encierro.

b) Diputaciones migrantes

En las elecciones de 2021, cuando por primera vez se eligen diputadas y diputados migrantes, también observamos una mayor participación de las mujeres. Este primer ejercicio político ha sido objeto de numerosos debates en el país y, sin embargo, aún son muy pocos los espacios de representación con relación al tamaño de la comunidad migrante, alrededor de 12 millones radicando fuera de México y sus aportaciones. Existen sólo algunos estados con diputaciones migrantes: Guerrero, Zacatecas, Chiapas y Ciudad de México (Estrada & Guerrero, 2021).

A pesar de lo esperado de dicha reforma se denunció que de los once partidos políticos ninguno cumplió adecuadamente con el registro de diputados migrantes por la vía plurinominal, tal como ordenó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); sin embargo, vimos que, por ejemplo, en la CDMX se tuvo registros de todos los partidos y predominaron las postulaciones de candidatas mujeres con 7 de las 12 postulaciones. El INE organizó foros de debate para escuchar las posturas y propuestas de todos los candidatos. A nivel federal se eligieron 8 diputaciones y se cuenta con el mismo número de mujeres que de hombres, 4; predominaron Morena con 3, PAN 3, PRI 1 y Movimiento Ciudadano 1. En Zacatecas se integran 10 personas migrantes que ocupan diputaciones (IEM, Discursos y Opinión, 2021)

El resultado obtenido visibiliza la urgente necesidad de abrir los espacios de representación política a grupos históricamente vulnerados, a través de las atinadas medidas de acción afirmativa implementadas en las últimas elecciones. Uno de los grupos favorecidos fueron los migrantes. También observamos que se ven beneficiadas personas de poblaciones originarias, afromexicanas, personas con discapacidad y LGBTI.

c) La feminización de la migración

Entender los importantes cambios en el fenómeno migratorio nos permite observar la evolución de los patrones de movilidad y de desarrollo económico, político, social y cultura. La movilidad es un fenómeno complejo que es causa y consecuencia de los ámbitos mencionados, por lo tanto refleja los nuevos contextos y formas de organización social. El mundo global hace que exista una interconexión

que desdibuja las fronteras a pesar de los grandes esfuerzos y recursos que se destinan para intentar mantenerlas bien definidas, deteniendo y/o conteniendo la movilización humana.

Diversos son los factores que han transformado los flujos migratorios en las últimas dos décadas. Tenemos los de orden objetivo que son los que siempre han motivado a las personas a salir de su lugar de origen, en muchas ocasiones someténdose a sacrificios inimaginables, a contraer deudas para pagar el traslado, con incertidumbre en los trayectos, porque en la mayoría de los casos se realizan de manera clandestina, se pone en riesgo la integridad física, pues se trata de redes de contrabando de personas (“coyotes”) y la separación del círculo familiar dejando padres, hermanos, hijos y amigos.

Ciertos factores hacen referencia a hechos y situaciones que empujan a las personas a salir de sus países de manera obligada por las circunstancias: catástrofes naturales, inseguridad, crimen organizado, defensores de derechos humanos, disidentes políticos amenazados, libertad de expresión comprometida y peligrosa, falta de empleo y medios de supervivencia y entornos familiares inseguros, entre otros.

Otros factores responden al modelo de desarrollo económico político y social que impulsa, en el caso de las mujeres, a tomar la decisión de irse: la feminización del mercado internacional de trabajo, cuidado de adultos mayores, niños, enfermos, cambio en los patrones familiares y roles de género, las mujeres se vuelven proveedoras, mayor autonomía y poder de decisión de las mujeres, creciente presencia y visibilización de las mujeres, desarrollo profesional y laboral para mejorar las condiciones de vida.

Nos interesa analizar por qué se habla de la “feminización de la migración”

—diversos estudiosos del fenómeno han atestiguado que existe una mayor participación femenina— y en qué medida se ha incrementado su participación para que se hable de una feminización.

Si nos detenemos en las cifras desagregadas por sexos, según la Organización Internacional de las Migración (IOM, por sus siglas en inglés) (2010), observamos que en 1960 las mujeres conformaban el 46.6 por ciento del número total de personas residentes fuera de sus países de origen y esta proporción ha crecido de forma constante en los últimos años, hasta alcanzar el 48 por ciento en 1990, 48,9 por ciento en 2000 y 49 por ciento en 2010, estamos hablando de prácticamente 50-50 (citado por Monreal, Rebolledo y Pérez, 2012), con breves variaciones en periodos, por ejemplo durante la pandemia del Covid-19.

El 50 – 50 corresponde a la distribución natural de la población, el cambio podría ser mínimo en términos numéricos, sin embargo, desde la perspectiva de género el patrón internacional sufrió un cambio sustancial; tradicionalmente las mujeres eran acompañantes, se iban a reunir con su pareja o su familia, no eran

las que iniciaban el “viaje”, dependían del esposo, el hermano, el padre, el primo, había una relación asimétrica en tanto que estaban al “albergue de alguien”.

Entonces, en términos numéricos, es importante mencionar que, por un lado, tenemos una mayor sistematización de la información, se vierten cifras desagregadas, algo que no sucedía con anterioridad, por lo menos no con esa precisión; por otro lado, el cambio en los roles de género que se refiere a la asignación de los roles tradicionalmente referidos a los hombres y a las mujeres. Los estereotipos de género diferencian entre los comportamientos, acciones y desempeño que se ha adjudicado a los hombres y los que se ha adjudicado a las mujeres, se trata de una construcción social que le atribuye a cada uno diferentes tareas y responsabilidades. En el caso del fenómeno migratorio es tan reciente que se empieza a analizar de manera diferenciada y se hace énfasis en la “feminización de la migración”, visibilizando el hecho de una mayor presencia de mujeres en los flujos migratorios, pero también la perspectiva de género nos permite analizar el patrón de comportamiento derivado una mayor presencia y participación de las mujeres en todos los ámbitos.

Esta nueva configuración refleja cómo las mujeres se integran en el mercado laboral y profesional y también son proveedoras de recursos para sus familias, ya sea en el país de origen como en el de destino; esto trastoca el poder hegemónico y de dominación ejercido por los hombres (Unda, R. y Alvarado S.V., 2012), ahora son tomadoras de decisiones, son emprendedoras de negocios y comercios, son lideresas sociales, activistas y buscan mayor participación política y, por lo tanto, adquieren un rol protagónico.

Por otra parte, también se visibilizan las dificultades y problemáticas que enfrentan por el simple hecho de ser mujer, los abusos de poder, de la delincuencia y la violencia de la que son objeto.

Rita James señala: “Las mujeres emigran para escapar de la opresión económica y religiosa que enfrentan en sus tierras natales, también emigran para escapar de formas de opresión que viven únicamente las mujeres. Algunas huyen del hostigamiento sexual, otras de las diferencias salariales y de las condiciones de trabajo, que son más difíciles para ellas que para los varones”. Lo anterior se ve impulsado por el cambio en el mercado internacional de trabajo de países que demandan la participación de las mujeres como obreras, cuidadoras y empleadas domésticas (citado por Calderón, 2000).

Entonces, la perspectiva de género ha visibilizado las situaciones específicas de desventaja que viven las mujeres durante el proceso migratorio (inicio, tránsito y destino), en particular cuando son indocumentadas, poniendo el foco de atención en problemáticas que no se atendían por falta de información. Se ha documentado cómo el tráfico de personas se convirtió en un negocio jugoso para los cárteles, muchas veces coludidos con autoridades locales, lo que convirtió la movilidad en

un evento de alto riesgo, en el que la violación sistemática de derechos humanos, en particular de las mujeres, niñas y niños, ha sido la regla (Willers, 2016).

IV. Entrevistas a candidatas migrantes

Con el objetivo de entender las motivaciones de las mujeres para participar en este primer ejercicio político para ocupar el puesto de diputación migrante entrevistamos a tres candidatas migrantes que, con base en preguntas guía, nos dejan ver cuáles son sus intereses por la vida política, lo cual nos permite asomarnos al contexto en el que se encuentran, sus necesidades, exigencias y opiniones sobre el lugar donde radican y su conexión e interés en el país.

A continuación, las preguntas que guiaron las entrevistas:

¿Qué la motivó a migrar?, ¿cuáles fueron las principales barreras y dificultades que enfrentó desde su partida hasta su llegada?, ¿cuál es el objetivo de obtener un liderazgo político?, ¿considera que las mujeres sufren de mayores dificultades para ser representantes populares?, ¿considera que su participación política podría cambiar su situación actual y cómo?, ¿qué recomendaciones haría para lograr una mayor participación y representatividad para migrantes?

Las entrevistas se hicieron de manera virtual, siguiendo el guion de preguntas de manera no estructurada y sólo se reproducen algunos extractos de éstas. Ambas entrevistas se realizaron en agosto de 2022.

a) Entrevista a Sandy Guadalupe Torrez Chávez

Soy originaria de Colima, tengo también raíces de Guadalajara. Siempre viví entre ambos estados. Soy abogada feminista especializada en migración internacional con énfasis en migración estadounidense y de América Latina. Trabajo en un despacho migratorio y me ocupo de casos humanitarios en Los Ángeles, California. Soy coordinadora del CLADIEM Jalisco, colectiva feminista que apoya a mujeres que viven casos de violencia.

A Los Ángeles llegué en el marco de estudios para aprender el tema de asilo político y luego para colaborar en actividades de orden humanitario. Desde la universidad me he interesado en el tema migratorio, tema algo olvidado en México. En mi familia hay muchos migrantes, algunos de manera regular y otros irregularmente. Siempre vi familiares cercanos que iban y venían y desde siempre me llamó la atención lo que sucedía con ellos, es algo que siempre quise entender, por qué se separan familias y por qué en ocasiones no podíamos visitarlos y ellos no podían venir.

En la universidad hice la tesis de investigación en el tema migratorio, donde no había mucho interés en México, pero finalmente encontré un proyecto en 2014

en la universidad de Colima sobre el tema de migración y mujeres en la tecnología, lo que define mi profesión, enfocarme en migración, derechos humanos y mujeres.

Me he enfocado en las mujeres porque me gusta el tema de equidad, igualdad y justicia, todos debemos tener los mismos derechos y obligaciones. Cuando empecé mi tesis entendí que el tema de las mujeres y la migración tiene un enfoque androcéntrico, no se entienden las vulnerabilidades que las mujeres se enfrentan y que tienen distintos retos.

También los hombres se encuentran en situación de vulnerabilidad, sin embargo, cuando eres mujer inmigrante te das cuenta de que existen otras implicaciones; el simple hecho de ser mujer representa un riesgo, el sistema no cuenta con políticas públicas incluyentes. Hay poca perspectiva de género, y cuando sumas eso a la calidad de migrantes se vuelve una condición más compleja, vives en otra cultura, sin documentos, sin conocer el idioma y la violencia de la que somos objeto.

La situación migratoria se aborda de manera diferente entre hombres y mujeres. Yo como soy migrante, primero doméstica en mi país, y luego internacional, me percaté de las vulnerabilidades a la que se exponen las mujeres. Necesitamos que estas mujeres sean visibilizadas, que estas problemáticas se entiendan y se atiendan, por eso me interesé en la participación política.

El tema de la feminización de la migración más bien se refiere a que actualmente se visibiliza más de las mujeres migrantes, lo cierto es que las mujeres siempre hemos migrado en los diferentes contextos, en diferentes momentos. No nos tomaban en consideración, los estudios estaban enfocados desde una visión androcéntrica, lo que invisibiliza la otra parte.

Ahora se toma en cuenta a las mujeres. Los roles de la mujer cambian y también las estadísticas, la recolección de datos es más completa. Antes el conteo era distinto, la mujer era acompañante. Ahora los motivos de las mujeres están cambiando, las mujeres ahora quieren sobresalir, mejorar las condiciones de vida ya sea económicamente o profesionalmente, y tenemos la posibilidad de tomar decisiones como siempre debió haber sucedido. Tenemos mayor autonomía e independencia. Es simplemente la visibilización de las mujeres, somos la mitad, aproximadamente el 48 por ciento de las mujeres migrantes, es muy importante porque tenemos diferentes roles, aportamos mucho más.

Los contextos de vida son en realidad los que han cambiado, las mujeres de antes no tenían esa posibilidad de decidir por su propia cuenta, pero la finalidad sigue siendo la misma: tener mejor calidad de vida.

En Estados Unidos las dificultades que he tenido que enfrentar y me han costado mucho trabajo son principalmente por la falta de reconocimiento de los estudios profesionales; cuando vienes de un país como México no se valoriza ade-

cuadramente, la migración calificada tiene que enfrentar la falta de revalidación de estudios, nos sentimos desvalorizadas, pues nuestros niveles académicos no se recompensan adecuadamente, muchas veces contamos con mejores calificaciones, mayor experiencia, pero eso no se ha recompensado, pues ganamos menos. Por ejemplo, mi área de derecho internacional en el área de migración está ocupado por mujeres, principalmente. Yo he encontrado mucho apoyo en este espacio, hay mucha solidaridad, pero en términos de salarios tenemos menor remuneración. Se sigue considerando a los hombres como los proveedores y en ese aspecto su remuneración es mayor. A esto hay que sumar la cuestión racial, el racismo, el clasismo, existe la segregación tan fuerte y evidente en la que las oportunidades son mayores para las personas blancas, esto genera mayores vulnerabilidades.

No tienes como migrante el mismo acceso a servicios como educación, empleo y vivienda, principalmente cuando eres indocumentado. Para las mujeres como yo, migrantes y profesionistas, significa no tener red de apoyo, mi familia cercana está en México, entonces tenemos identidades que suman desventajas: ser mujer, ser migrante, ser latina y no tener red de apoyo. Puedes encontrarte en situaciones de abuso en la relación de pareja, en el trabajo, por ejemplo.

En cuanto a la participación política, si nosotras participamos tendremos impacto en México y aquí donde estamos viviendo. Nuestros representantes migrantes deben generar acuerdos que nos beneficien y nos impacten en el lugar donde vivimos, nuestras circunstancias pueden mejorar. Todo es relaciones políticas, la migración es una agenda 100 por ciento política, esta agenda afecta a los conacionales, es necesario impulsar una participación política más fuerte.

El gobierno mexicano no ha dimensionado que el 3.8 por ciento del PIB lo generan las remesas, alrededor de 40 millones de dólares, y no obtenemos beneficios, los consulados nos han fallado. Por ejemplo, la información para que participemos en las elecciones es mínima, las instalaciones para poder obtener una credencial para votar, obtener el pasaporte y documentos básicos es super restrictiva. El gobierno no resuelve las necesidades que tenemos los mexicanos en el extranjero, no identifican qué es lo que necesitamos y, por lo tanto, no se responsabilizan. No hay acceso a los servicios de los consulados, no llegan a áreas remotas o son insuficientes, se requiere que tengan un horario más extendido, que den el servicio adecuado sin maltrato y discriminación, que faciliten la documentación. Entonces, no se nos proporcionan las herramientas necesarias para poder tener una mayor participación política. De ahí la importancia de tener un liderazgo político, visibilizar las necesidades de las personas que estamos en el extranjero si importamos, porque el dinero de nuestras aportaciones beneficia a nuestras familias en México, a nuestro país. Seguimos siendo parte de la economía mexicana, de la sociedad mexicana y tenemos una responsabilidad y un derecho que el gobierno debería de proporcionárnoslo para poderlo ejercer.

Nosotros como motores de la economía mexicana merecemos que se nos reconozca esa aportación y no se escatime en las herramientas para poder seguir contribuyendo. En la medida en que mejore nuestra calidad de vida, también hay un impacto en la economía mexicana, se requiere observarlo como una carretera de doble sentido. Las mujeres pueden llegar a tener menos nivel participación que los hombres en las candidaturas, pero no porque no nos interese o no nos guste, sino porque no contamos con las herramientas. En las elecciones los hombres participan un poco más en las votaciones, pero eso tiene una explicación sencilla, por ejemplo, hay más hombres que tienen automóvil que las mujeres para desplazarse a los lugares donde hay que depositar el voto. Nuestros horarios son más limitados, ocuparse de los hijos, de la casa y además cumplir con un horario de trabajo. Se siguen perpetuando los roles de género que limitan la participación política de las mujeres. Es decir, no se cuenta con los medios necesarios para poder ejercer el voto, muchas veces no tienes identificación. Hay que agregar que las personas son apáticas por el tema de la corrupción, no se le encuentra un beneficio real en participar, no hay estímulo. Se sigue pensando que la política es de hombres, las mujeres no tienen nada que hacer ahí.

Entonces, estos estigmas y roles que se siguen reproduciendo son los que no permiten que se pueda tener mayor participación. Las diputaciones migrantes, por ejemplo, deberían de ser un espacio para alguien que vive fuera del país, es decir, que sea verdaderamente una persona migrante que conoce los contextos y no sólo una persona simbólica, que no conoce ni ha vivido las situaciones a las que una persona migrante se tiene que enfrentar, por lo tanto, no conoce las necesidades, no entiende las vulnerabilidades, no tiene la sensibilidad. Tanto trabajo y esfuerzo costó tener esa figura para que no sean realmente representadas por las personas adecuadas. Muchas veces son personas nombradas por los partidos, pero no representan a los migrantes, se tiene que empujar e involucrar a las personas migrantes en las candidaturas. Hay muchos grupos de oriundos, la tecnología permite difundir información rápidamente. Es importante que esa representación sea real a través de la comunidad migrantes. Se les tiene que dar verdaderamente a los migrantes la posibilidad de participar y representar a esta población.

A pesar de las dificultades que he tenido, me considero una persona afortunada porque soy migrante con papeles, he logrado crecer profesionalmente, me gusta y apasiona lo que hago y me satisface profesional y espiritualmente, estoy contenta con lo que he ido formando, aunque ha sido un camino doloroso, solitario, pero gratificante.

b) Entrevista a Sandy Choreño y Elizabeth Juárez, compañeras de fórmula para la candidatura migrante de la CDMX

Sandy Choreño

Soy Sandy Choreño, soy originaria de la CDMX. Soy chilanga, actualmente estoy radicando desde hace seis años en Chicago, Illinois, soy activista feminista, soy defensora de DD.HH. desde hace 15 años.

En la Ciudad de México estuve colaborando en varias organizaciones de DD.HH. que defienden el derecho a la ciudadanía, de las mujeres, de las personas con discapacidad, tenía un programa en el IMER que se llamaba “Nada de nosotras sin nosotras” con el tema de las personas con discapacidad.

Actualmente tengo un programa de radio en Chicago que se llama “Efecto Violeta”, defendemos los derechos de las mujeres migrantes e indocumentadas.

Gracias a la cuota de género en la CDMX alcanzamos a ser candidatas a la diputación migrante, compitiendo en la primera diputación migrante. Estamos en la batalla por los derechos políticos de las mujeres migrante

Nos propusieron ser candidatas de los diferentes partidos, y si nos cuestionábamos si ése era nuestro lugar, pues pensamos que la política ensucia todo. Sin embargo, como mujeres migrantes somos doblemente olvidadas, en la interseccionalidad del feminismo están las diferentes opresiones que vivimos las mujeres. Las mujeres que no contamos con papeles estamos en el limbo, no somos reconocidas por el estado donde vivimos y tampoco estamos en México, muchas veces no se puede regresar por inseguridad y violencia.

Entonces, nos percatamos que no estamos donde deberíamos estar, donde se gesta la política pública. Es por eso que decidimos participar en la candidatura migrante.

Varios estudios señalan que la violencia económica y la física eran las principales causas de migrar. Pero se han ido agregando otras causas, por ejemplo, tenemos que, derivado de la pandemia, muchas mujeres con hijos salieron en búsqueda de derecho a la salud, no había hospitales, medicina ni atención médica. En EE.UU. hay 21 millones de mujeres migrantes, lo que representa el 13 por ciento de la población que vive en EE.UU., esto muestra la importante presencia de las mujeres en la migración.

Las mujeres latinas nos insertamos en labores de cuidados, principalmente, por la falta de papeles, el estatus migratorio no te permite tener mejores empleos. Los derechos laborales son violentados y no recibes salarios adecuados. Estas situaciones nos llevaron a participar políticamente.

En nuestra plataforma política *Femigrant* se visibilizaban estas opresiones en el ámbito laboral, económico, en la salud, acceso a la justicia. Nuestra partici-

pación política exponía las situaciones de injusticia que tienen que enfrentar las mujeres. Planteábamos que se promovieran estrategias desde el gobierno para que las mujeres no tuvieran la necesidad de dejar sus lugares y ponernos en riesgo y estar vivas y felices en el lugar en el que nacimos.

La mayor parte de las migrantes radican en EE.UU., sin embargo, hicimos red con compañeras migrantes en otros países. Realizamos un diagnóstico para integrar las necesidades de todas las compañeras migrantes. Nos propusimos abordar todas las problemáticas que detectamos: la separación de familias, la extracción de úteros y visibilizar las problemáticas de las mujeres migrantes, no sólo reducirse a algo que se habló mucho como las licencias de manejo.

Con las otras candidatas hubo diálogo constante y todas estábamos en la misma sintonía de que la que llegara defendería las necesidades de las mujeres migrantes, por lo que no hubo una rivalidad. La figura no tiene las herramientas para ser funcional, la diputación migrante como diputación plurinominal debe de cambiar para ver si se le va a dar continuidad, no hay certeza de que vaya a continuar. Finalmente, quien llegó fue un hombre de derecha, que de paso es importante decirlo, no acató las reglas, hizo publicidad fuera de la normatividad. Sin embargo, nosotros intentamos ceñirnos a las reglas.

La participación política de las mujeres migrantes es una forma de emancipación, a nosotras nos costó mucho trabajo tomar la decisión para participar, los mismos grupos de feministas no nos querían apoyar, incluso teniendo trabajo previo porque hay mucha desconfianza en la política y los partidos políticos.

Hace falta mucho trabajo también en la ciudadanía para que participen, lo que nos resta voz. Nos restan espacios, esta falta de participación política es necesario cambiarla para que no sean ocupados esos espacios por otras personas que no van a luchar por resolver estas problemáticas. Es necesario alzar la voz, promover la agenda y promoverla dentro de las comunidades que no le ven futuro.

Elizabeth Juárez

Tengo 48 años, vivo en Austin Texas, soy originaria de la CDMX, actualmente soy asistente ejecutiva, me dedico a manejar un negocio de telecomunicaciones, también soy activista y feminista en el tema de violencia de género, atendiendo y apoyando víctimas de feminicidio desde hace una década; en redes, difundiendo casos de violencia y casos de desaparición.

Yo me fui de México por cuestiones de violencia, que es la segunda causa de la migración. Llevo 15 años fuera de México, pero existen diversas causas por las que las mujeres migran; antes, en la mayoría de los casos eran los hombres, por rol de género, que debían ser el sustento de la familia, pero con el tiempo hemos visto cómo existe una gran cantidad de mujeres solas con hijos, y se ven en la necesidad

de ser el sustento a sus familias.

Encontramos también mujeres que están preparadas, son profesionales y como no encuentran oportunidades de empleo salen en busca de mejores oportunidades y al llegar a EE.UU. se encuentran con que son las peores pagadas, las latinas tienen los peores salarios. Las mejores pagadas son las asiáticas, luego blancas, afrodescendientes y al final las latinas. Aunque si ganan un poco más, se cierra la brecha un poco, pero hay una remuneración injusta con respecto a las demás mujeres con igual formación

También existe un comportamiento tradicional en el que a las mujeres latinas y las mexicanas que laboran en los negocios familiares no reciben una remuneración monetaria, no pueden tener puestos de decisión y no tienen un ingreso propio, y por lo tanto deciden migrar, son discriminadas. Igualmente sucede con las mujeres LGBTQI, salen de sus lugares de origen por ser discriminadas.

Hay un mercado laboral que solicita niñeras y cuidadoras, en el que se considera que las mujeres son las mejores calificadas para cuidar niños. Entonces se contrata a mujeres cuidadoras, sin embargo, hay casos aterradoros; por ejemplo, en Arabia Saudita se han documentado casos de esclavitud donde no les pagan, no hay derechos laborales, no hay horarios, no hay vacaciones y no las dejan salir.

Hay países donde sí está regulado; por ejemplo, en Alemania existe una demanda de mujeres enfermeras o cuidadoras de personas de la tercera edad, que les pagan cursos de idioma y les dan contratos laborales con derechos. Se trata entonces de una mejor condición, con permisos laborales y remuneración. Se reconoce la escasez laboral en este ámbito y se buscan soluciones formales. Desgraciadamente los trabajos de cuidados son empleos que los locales no quieren realizar, así que importan personas en un marco laboral formal.

La decisión de participar políticamente no es ajena porque veníamos haciendo activismo y al darse la posibilidad e integrarse en la candidatura, lo hicimos. En realidad, nosotros llegamos porque se tenía que cumplir con la cuota de género y así fue que nos integraron en las propuestas. Las mujeres como primera opción no fueron consideradas

El Tribunal Electoral decidió que tenía que existir esta candidatura, pero no le proporciona las herramientas, no da recursos para ello. La Constitución dice que no se puede hacer campaña en el exterior con recursos de México, ni en el extranjero con recursos de fuera. Entonces no se te da un presupuesto real, muchos de los candidatos no cuentan con el recurso para ir a hacer campaña en la CDMX bajo los lineamientos establecidos, estar allá para hacer gasto de campaña, no se podía hacer anuncios, sólo algunos videos muy básicos. A diferencia del candidato del PAN, que hasta la fecha no se ha comprobado que sea migrante, fue el único que pudo ejercer sus gastos de campaña, que el mismo partido apoyó. Y el resto, la mayoría éramos mujeres, no tuvimos absolutamente ningún apoyo, no sabemos

de ningún caso que hayan recibido recursos, cuando platicamos con las y los otros candidatos. Pues resulta imposible poder competir si tenemos que sufragar esos gastos como migrantes, entonces estamos de entrada en desventaja.

Nos parecía una estrategia para ganar espacios de poder en el Congreso de la Ciudad de México que fuera realmente una propuesta para representar a la población migrante.

La candidatura realmente ha sido una exigencia de la población migrante a través de los grupos defensores de los derechos, pues se consideran que es una representación que no vale la pena. Es importante presionar en el Congreso para que se fondee, es necesario que se den las herramientas para que la candidatura migrante realmente sea eficaz, los partidos no apoyaron a sus candidatos. El único candidato que sí recibió apoyo fue el del PAN, incluso políticamente una de las principales candidatas fue abandonada, lo que causó desánimo.

Y se reconoce que los migrantes requieren representación y las propuestas incluían a los migrantes de tránsito y los que se quedan en la CDMX. Es un primer paso, fue posible exponer las propuestas, se concientizó sobre la importancia y beneficio para el país y en particular para la CDMX de la migración, pero eso se debe de traducir en hechos. Es importante regularizar a los migrantes que llegan también a la CDMX, no debemos olvidarnos de esas personas que están en situaciones iguales a las nuestras.

Entonces, será necesario ir a promover las condiciones para que sea funcional la figura de la diputación migrante, ya se había invertido para que se estableciera, pero está incompleta.

Observamos que el diputado migrante electo no ha pasado ninguna reforma, no se ha aprobado una sola ley. Es importante señalar que no se puede utilizar la figura de diputación migrante para objetivo políticos partidistas y para lo que fueron elegidos no han hecho nada, está simbólicamente. En algún momento pidió presupuesto para reunirse con las diferentes diásporas en los distintos países y no se le otorgó, lo cual es una mala señal. Porque a pesar de todo lo que la diáspora aporta no se está dispuesto a invertir nada en ella, no se respetan nuestros derechos políticos, nos tratan como traidores.

La percepción sobre los migrantes es que somos maquinitas de dólares, lo cual ni siquiera se estimula adecuadamente, porque si nosotros tenemos beneficios habría un impacto positivo en el país.

Las posturas de los congresistas sólo reflejan un gran desconocimiento e insensibilidad a las situaciones que viven los migrantes, no hay conciencia de los beneficios que se pueden obtener.

No se difundió bien, no se conocía cuál era la importancia de la candidatura migrante y cuál era la función de esta candidatura. No se le ve utilidad a las candidaturas. La comunidad latinoamericana en general no le ve utilidad a la

participación política, somos la comunidad con menos representatividad en los congresos. Los migrantes mexicanos vivimos en otro país, pero tenemos la cabeza en México, muchos tenemos la eterna esperanza de que vamos a regresar y estamos participando y contribuyendo con las situaciones donde no vivimos en vez de en donde vivimos. En este sentido el gobierno de México debe promover esa conciencia de votar y ser votada, no hay una conciencia al respecto.

Puedo asegurarte que hemos sido las primeras en tocar estos temas, inclusive de otros países nos invitaron a participar, claro que es una tarea titánica que necesitamos apoyo de todas las diásporas. Lo anterior nos da una gran satisfacción y nos impulsa a continuar con nuestra labor.

V. Conclusiones

La candidatura migrante no es una figura nueva, hay varios antecedentes de éstas desde principios de este siglo en estados migrantes como Zacatecas, Michoacán y Chiapas, entre otros; es su formalización lo que es reciente. La necesidad de generar un espacio de representación ya se había establecido. Los grupos de migrantes organizados habían impulsado y cabildeado para que se les reconozca su participación y se tome en cuenta su opinión.

La decisión del Tribunal Electoral ha sido tardía, y es el resultado de la lucha y reivindicación de los grupos de migrantes. Al interior del país han visto con desconfianza y recelo estas propuestas, lo que retardó su decreto. Desde la reforma de finales de 1996 es que se le da voz a la población migrante, se reconocen sus derechos políticos, debió haberse dado la posibilidad de poder ocupar igualmente espacios de representación, es decir, votar y ser votado como al resto de los ciudadanos. Sin embargo, pasaron más de 20 años y es sólo en las elecciones de 2021 que se obtiene este derecho gracias a las medidas de acción afirmativa. Por añadidura, en voz de los mismos migrantes esta figura aún requiere varios ajustes: que se pueda verificar que los candidatos cumplan con las características de migrante, que se les otorguen los recursos suficientes para poder hacer diagnósticos y recorridos en donde se encuentran los migrantes, que las propuestas partidistas no tomen como una opción de relleno a las mujeres, la cuota de género no es un adorno, es un derecho ganado.

Las entrevistadas coinciden en la urgente necesidad de promover la participación política no sólo de las mujeres sino de la comunidad mexicana y latina en general. Los espacios de toma de decisión tanto en el país de origen como en el de destino repercutirán en beneficios propios que impacten de manera directa en la familia, comunidad y país.

La participación femenina desvela que efectivamente las mujeres han ido transformando su rol en la sociedad, convirtiéndose en proveedoras, activistas,

emprendedoras y en búsqueda de mejores condiciones de vida, con capacidad para tomar decisiones, liderar propuestas y exigir espacios de representación, todo ello como resultado de una gran labor y esfuerzo individual y colectivo. Estas acciones son aspiraciones humanas, no se pueden adjudicar a un género. Por lo tanto, no se les puede tratar de manera diferente, y sin embargo se encuentran sujetas a mayores riesgos por su condición de mujer. Su falta de protección y acceso a la justicia ha quedado ampliamente documentado a través de los casos de violencia, desaparición y explotación que se han visibilizado a través de los datos, artículos, denuncias y programas creados en la última década, ése es un primer paso para poder garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos y vida digna, resta aún mucho trabajo por realizar en todos los niveles: familiar, comunitario, institucional y gubernamental.

La demanda de trabajo femenino para actividades de cuidado y servicios en los países de ingresos altos son actividades tradicionalmente adjudicadas a las mujeres, estas labores no siempre se realizan en un marco laboral formal; en muchas ocasiones se dan en condiciones de trabajo que no se cumple con acceso a la seguridad social. Si bien permiten obtener recursos para sostener familias, implican sacrificios enormes y se pone en entredicho su poder emancipatorio. Asimismo, el trabajo profesional y calificado sigue siendo devaluado y es sujeto de normativas discriminatorias en las que no se aplica la norma de a trabajo igual, salario igual. Siguen reproduciéndose esquemas de abuso de poder, discriminación y estereotipos de género.

Las nuevas configuraciones transterritoriales no pueden estar sujetas a normatividades locales. Urgen estrategias transnacionales que abarquen y dimensionen la dinámica social y cultural. Organizarse, pensarse y atenderse con una perspectiva inclusiva son las características que van acordes con las políticas públicas con perspectiva antidiscriminatoria y de derechos humanos. Esta edificación social se ve cada vez más comprometida y pareciera un ideal inalcanzable.

Resulta paradójico que grupos de la delincuencia han sabido aprovechar la perspectiva transnacional para hacer negocios que causan un gran daño social, emocional y hacen retroceder el progreso. El tráfico de personas y la explotación laboral y sexual de sectores vulnerables como mujeres, niñas y niños son actividades que han podido crecer gracias a la complicidad de las autoridades.

Finalmente, es importante mencionar que la participación política de las y los migrantes es un derecho humano fundamental, corresponde al Poder Legislativo y autoridades electorales hacer funcional y eficaz la diputación migrante, y no espacios de poder simulados que no representan a los verdaderos interesados. Si no cumplen con su objetivo, los recursos públicos que se invierten para tener autoridades competentes a la altura de las necesidades de la sociedad se vuelven recursos doblemente inutilizados. Es importante dar cuentas claras y resultados

medibles de las acciones públicas y, de no comprobarse, que se exija la sanción o devolución de los recursos invertidos.

VI. Bibliografía

- CALDERÓN CHELIUS, L., “Migración femenina y participación política en El Paso, Texas”, *Frontera Norte*, vol. 12, núm. 23, Enero-Junio, México, 2000.
- MARTÍNEZ PIZARRO, M., “Feminización de las migraciones en América Latina: discusiones y significados para políticas”, Seminario Mujer y Migración, Región de la Conferencia Regional Sobre Migración, San Salvador, El Salvador, 2007.
- SENTENCIA del Tribunal Electoral del Poder Judicial: SUP-RAP-21/2021.
- TERRÓN-CARO, T., y MONREAL-GIMENO, M. C., “Mujeres migrantes en tránsito en la Frontera Norte de México: motivaciones y expectativas socioeducativas ante el sueño americano”, *Papeles de población*, 20 (82), 2014.
- UNDA, R. y Alvarado, S. V., “Feminización de la migración y papel de las mujeres en el hecho migratorio”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 10 (1), 2012.
- VALVERDE LOYA, M.A., “El voto de los mexicanos en el exterior: resultados y expectativas”. *Norteamérica*, vol. 13 núm. 1, Ciudad de México, enero-junio de 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.20999/nam.2018.a009>
- WILLERS S., “Migración y violencia: las experiencias de mujeres migrantes centroamericanas en tránsito por México”, en revista *Violencia y Migración Sociológica* (Méx.), vol. 31, núm. 89, Ciudad de México, septiembre-diciembre de 2016.

Bases de datos (internet)

- Cifras de 2017, extraídas de http://ime.gob.mx/estadisticas/mundo/estadistica_poblacion_pruebas.html
- ONU, “La cifra de migrantes internacionales crece más rápido que la población mundial”, *Mirada Global Historias Humanas*, 2019. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2019/09/1462242>)
- INE, “Histórico de la participación de los mexicanos en el extranjero”. Consultado en: <https://votoextranjero.mx/web/vmre/historico>
- INE, “Acciones afirmativas en favor de personas migrantes”, 2021. Consultado en: <https://centralectoral.ine.mx/2021/08/19/version-estenografica-de-la-mesa-5-acciones-afirmativas-en-favor-de-personas-migrantes/>

Personas con
discapacidades

Los derechos político-electorales de las personas adultas mayores en México

Gabriela-Fuentes Reyes

I. Introducción. II. Personas adultas mayores. III. Democracia. IV. Derechos político electorales. V. Derechos político-electorales de las personas adultas mayores. VI. Conclusiones. VII. Referencias.

I. Introducción

El capítulo denominado derechos político-electorales de las personas adultas mayores en México tiene como finalidad destacar la importante actividad que desempeña este grupo poblacional respecto al ejercicio de sus derechos político-electorales.

En el primer apartado se describen las generalidades de las personas adultas mayores, en el que se destaca el fenómeno de envejecimiento poblacional y su impacto social en casi todos los sectores de la sociedad; en la segunda parte se citan algu-

Nota: la autora agradece al Mtro. Manuel Neri Hernández y a la Mtra. Diana Laura Alejo Sánchez por sus aportaciones para la realización del presente capítulo.

nas ideas sobre la democracia, en la cual se mencionan los principios básicos de la misma, con la finalidad ofrecer un lenguaje claro, accesible y fluido para el lector; en la tercera parte se señalan los derechos político electorales de las personas mayores.

Sin embargo, es importante mencionar que en el presente estudio únicamente se hace referencia al derecho al voto, el derecho a ser votado y una breve reflexión en torno a la revocación del mandato en el contexto de las personas adultas mayores, no por que otros derechos sean menos importantes, sino que no bastarían las líneas para exponerlas en este momento.

Desde luego es importante aclarar que las conclusiones vertidas en el presente estudio no pretenden generalizar, pues sólo muestran una pequeña perspectiva, más bien se intenta que estas ideas inciten a la reflexión.

II. Personas adultas mayores

La Organización Mundial de la Salud (OMS, 2021) considera que “la mayor parte de la población tiene una esperanza de vida igual o superior a los 60 años. Todos los países del mundo están experimentando un incremento tanto de la cantidad como la proporción de personas mayores en la población”.

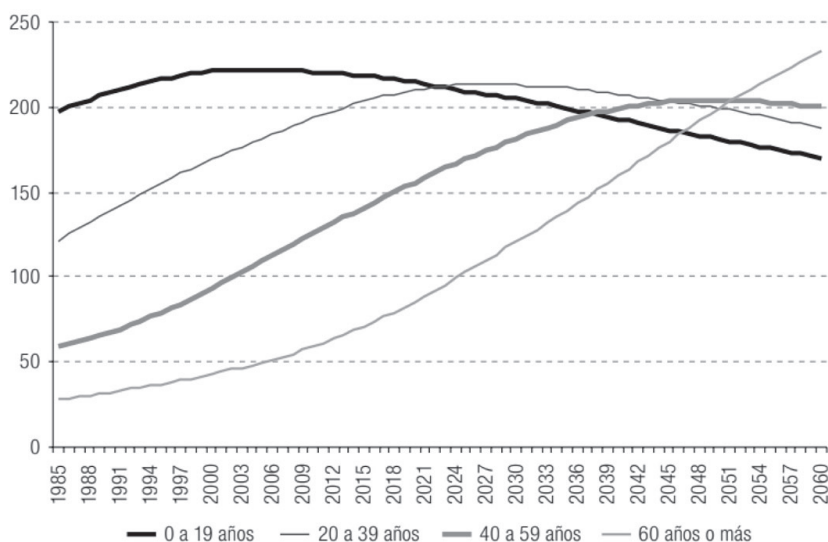
La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2022) establece que las personas adultas mayores son aquellas de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que ésta no sea superior a los 65 años (Organización de Estados Americanos).

En México la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores menciona que las personas adultas mayores son aquellas que cuentan con sesenta años o más de edad y se encuentran domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional, por lo que en el presente capítulo se entenderá que el adulto mayor es aquel que cuenta con 60 años o más de edad.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2019) refiere que la población a nivel mundial está envejeciendo y dicho fenómeno está a punto de convertirse en una de las transformaciones sociales más significativas del siglo XXI, con consecuencias en casi todos los sectores de la sociedad, pues en 2050 una de cada seis personas en el mundo tendrá más de 65 años o más.

Sunkel y Ullmann (2019: 244), citando a la OMS, opinan que, en los últimos años, los países latinoamericanos han entrado en un proceso de envejecimiento constante de la población. Los descensos en las tasas de fecundidad y el aumento en la esperanza de vida han modificado considerablemente la estructura etaria de la población. Sobre este particular, los autores —citando a las Naciones Unidas— estiman que la población por grupos etarios de 1985 a 2060, será como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfico 1. América Latina y el Caribe: población por grupos etarios, 1985-2060 (en millones de personas)



Fuente: Naciones Unidas, citado por Sunkel y Ullmann (2019: 244).

Por ello, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR, 2021) indica que se han llevado a cabo importantes esfuerzos para promover los derechos de las personas mayores, pues no hace mucho tiempo se creía que el problema de envejecimiento poblacional sólo era problema de pocos países. El número de adultos mayores aumenta a un ritmo sin precedentes; sin embargo, dicho crecimiento también ha puesto en evidencia la carencia de mecanismos de protección y aún existen lagunas en las políticas públicas y en los programas sociales para estas personas. Por ello, subraya que la edad, combinada con otros factores como el sexo, situación económica, condición étnica o estado de salud, figura como componentes esenciales de discriminación.

En el contexto de pandemia por la COVID-19 es importante enfatizar que la población de adultos mayores ha sido afectada de manera desproporcionada. “Las transiciones demográficas y epidemiológicas actuales requieren que cambiemos la forma en que tratamos y respondemos a las necesidades de nuestras personas mayores, especialmente ahora en situación de emergencia” (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2022).

También, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE,

2020) advierte que la crisis sanitaria y económica ha exacerbado la vulnerabilidad en la región, la cual ya se caracterizaba por una profunda desigualdad, altos niveles de pobreza y debilidad en los sistemas de salud y protección social, en particular entre las personas mayores.

Si bien la expectativa de vida ha ido creciendo, la población de personas adultas mayores enfrenta una singular paradoja, pues las condiciones de vida se deterioran con el pasar de los años. En México actualmente viven más de 12 millones de personas adultas mayores, ocho de cada diez se encuentran en condiciones de pobreza y abandono, con el índice de desarrollo social más bajo, lo que reduce las posibilidades de vivir la vejez dignamente (González, T. 2018: 39-40).

Isalia Nava (2017) prevé que el futuro para los adultos mayores es desalentador, pues de no tomar acciones en algunos años México tendrá un país con población envejecida, enferma y en mayor pobreza, debido a que para 2050 32.4 millones de mexicanos estarán dentro de este grupo etario, lo que representará el 21.5 por ciento de la población total.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2021; 1-6), sostiene que en 2020 en México había 15.1 millones de personas de 60 años o más, lo que representa el 12 por ciento de la población total; 2.4 millones de adultos mayores no sabía leer ni escribir (16 por ciento de la población total de este grupo de edad); refiere que, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, durante el primer trimestre de 2021 la tasa de actividad económica en los adultos mayores fue 29 por ciento, del cual en los hombres esa tasa es casi tres veces mayor a la de las mujeres (45 y 16 por ciento, respectivamente); y explica que, la participación económica disminuye conforme la edad avanza, pasando del 39 por ciento para el grupo de 60 a 69 años, a 8 por ciento, entre quienes tienen 80 años y más.

Es importante destacar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH, 2022) considera que las personas mayores son titulares de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y de los ordenamientos jurídicos que de ella deriven, y es el Estado la autoridad que debe garantizar los mismos y quien genere los mecanismos para ejercer los derechos, entre ellos a participar en la política.

III. Democracia

La palabra *demokratia* proviene del antiguo griego: *demos* significa pueblo, mientras que *krátos* quiere decir poder, lo cual puede traducirse como el poder del pueblo. Así, la democracia se basaría en el principio de legitimidad en la que el poder de gobernar reside en el pueblo. Sin embargo, lo anterior resulta ambiguo debido a que el pueblo es una mera abstracción que refleja un cuerpo colectivo, es decir, en la democracia antigua los griegos consideraban que el pueblo lo conformaba el

cuerpo de ciudadanos, miembros de la *polis* con derecho a tomar parte de la vida pública, lo cual estaba restringido para los esclavos, extranjeros y las mujeres; mientras que en la democracia moderna, el soberano no es el pueblo, sino todos los ciudadanos, cada uno con sus intereses. Por ello, la democracia moderna se caracteriza por la universalización del derecho para que los ciudadanos, en igualdad, puedan participar con sus opiniones u orientaciones políticas (Yturbe, 2021).

Sartori (2003: 448) dice que existe democracia cuando “la relación entre gobernantes y gobernados es entendida en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, en la cual el gobierno existe para el pueblo y no viceversa”.

La democracia moderna, a diferencia de la antigua, es la titularidad del poder y otra su ejercicio, el titular es el pueblo, entendiendo por éste a los ciudadanos con derecho a voto, quienes traspasan ese poder a sus representantes, a sus elegidos, quienes ejercerán ese poder (Lugo, 2018: 21). Por ello, dice Yturbe (2021), “el acto más relevante de una democracia hoy es el voto: no para decidir sino para elegir quien deberá decidir”.

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2018) plantea lo siguiente:

La democracia es considerada como una forma de gobierno justa y conveniente para vivir en armonía. En una democracia ideal la participación de la ciudadanía es el factor que materializa los cambios, por lo que es necesario que entre gobernantes y ciudadanos establezcan un diálogo para alcanzar objetivos comunes (...)

Este sistema, sustentado en el principio básico de “una persona, un voto” permite que todas y todos tengamos la misma capacidad de incidencia frente a la política y ejerzamos de esta forma un control sobre el poder del Estado.

En este aspecto, Lugo (2018: 26) comenta lo siguiente:

Desde el punto de vista descriptivo, la democracia es (...) un sistema de gobierno en donde los ciudadanos como titulares del poder, lo traspasan a algunas personas que se encargan del ejercerlo. Esta transmisión del poder se realiza a través de una contienda por el voto popular que otorga a los elegidos, el poder de tomar las decisiones que son impuestas por los electores. Desde esta óptica que desdobra el ser de la democracia, y por tanto es realista, la democracia es un procedimiento a través del cual el ciudadano simplemente elige, no se centra en hacer una verdadera selección que se enfoque en el mérito, que conlleve a elegir a los mejores, a los más capacitados para gobernar y tomar decisiones que impactarán la vida de los gobernados.

En contraste con su concepción idealista, la democracia debería ser un sistema basado en el mérito, el poder debería ser ejercido por los mejores, por los más

capaces. El electorado más que elegir, debería poder seleccionar. Dirigir su voto hacia la “inteligencia y competencia”, sin embargo, en la realidad el ciudadano es inducido a votar por otras cuestiones, que hacen que en la transmisión del poder, pocas veces, el ejercicio del poder le sea entregado a quienes podrían llevar a buen puerto el cumplimiento de los ideales democráticos, pero aquí es de suma importancia precisar que cumplidos o no los ideales democráticos, ejercido el poder por los más competentes o no, la democracia no deja de ser tal.

Así, ambas concepciones son importantes y aunque guardan diferencia centran su atención en la soberanía popular. El poder de elegir gobernantes a través de elecciones periódicas y libres, solo es posible en los Estados Democráticos, esto es, aunque los procesos electorales, como lo señala Sartori, pocas veces culminen con la selección de los mejores individuos para gobernar, la democracia es tal porque no hay investiduras, no hay imposiciones arbitrarias, quien detenta el poder lo hace porque así lo expresó la voluntad ciudadana, ya que si esta última no fuera respetada, aunque un régimen se haga llamar democracia, es indubitable que no lo será.

Así, el ejercicio de la democracia no puede reducirse a prácticas electorales; sin embargo, la democracia actual es inconcebible sin una íntima asociación con las elecciones, de tal manera que llevar a cabo elecciones libres sirve de indicador fundamental en las sociedades democráticas. Las elecciones representan la clave para la participación política de la ciudadanía y la democracia moderna no funcionaría sin los procesos electorales, pero es importante aclarar que “la celebración de los comicios, en sí misma, no garantiza que los propósitos de la democracia se cumplan. Ello depende del tipo de elecciones, sus reglas y de las condiciones en que se celebren” (Crespo, 2016: 31).

IV. Derechos político electorales

Lorenzo Córdova, citado por González (2018: 5-6), señala que en México se ha construido un sistema político electoral que no sólo asegura un pluralismo político que cubre transversalmente todos los ámbitos electorales; además, cuenta con herramientas e instituciones para denunciar y defender la igualdad de derechos, lo que asegura una competencia por los espacios de representación política. Sin embargo, también considera que la realidad indica que aún se siguen presentando escenarios de desigualdad, violencia y discriminación, lo que obstaculiza ejercer el derecho al voto en grupos en situación de desventaja, fenómeno que es necesario erradicar.

Bañuelos (2019) menciona que decidir “quiénes pueden participar en las elecciones es parte crucial de todo régimen democrático porque supone tomar una posición acerca de la posibilidad de que un determinado grupo social goce de

plenos derechos políticos a partir de una consideración etaria”.

Pero ¿qué son los derechos político electorales? El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (s. f.) establece que los derechos políticos de los ciudadanos son:

Prerrogativas reconocidas exclusivamente a los ciudadanos, que facultan y aseguran su participación en la dirección de los asuntos públicos, incluido el derecho a votar y ser votado, son aquellos que en esencia conceden a su titular una participación en la formación de la voluntad social que permite la participación de los individuos, a quienes se ha conferido la ciudadanía, en la estructura política de la comunidad social de que son miembros y en el establecimiento de las reglas necesarias al mantenimiento del orden social.

Denhi Rosas (2019; 722) piensa que los derechos político-electorales son aquellos derechos que reconocen y garantizan la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas.

Los derechos fundamentales de carácter político electoral: votar, ser votado, de asociación, constitución de un partido, afiliación política y consulta popular, tiene como principal propósito promover la democracia representativa (Astudillo, 2018: 114).

Sin embargo, la democracia es un régimen que requiere reglas específicas, pues no es suficiente que se realicen elecciones, ya que no toda elección es democrática, es preciso que el sufragio sea universal, igualitario y libre, es necesario que no se privilegie ni se discrimine y que la mayoría de las asambleas representativas, sancionada por las urnas, no se apodere de manera monopólica del poder decisonal (Bovero, 2012: 331).

El Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (s.f.) señala que los derechos políticos “son aquellos derechos fundamentales que tiene todo ciudadano para intervenir en actividades que se encuentren relacionadas con el Estado, en el ejercicio de la función política”. En este sentido, dicho Tribunal Electoral sostiene que estos derechos permiten el ejercicio en la participación política, a saber:

- Votar en las elecciones populares. Facultad que tiene el ciudadano para manifestar su voluntad a favor de los candidatos a ocupar cargos de elección popular.
- Ser votado para todos los cargos de elección popular. Aptitud del ciudadano para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, cuando tenga las calidades y requisitos exigidos por la ley (edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil o mental, entre otros), para participar en el desarrollo del proceso electoral.

- Asociación. Atribución ciudadana de crear entidades jurídicas con la finalidad específica y actividades concretas, por ejemplo, las agrupaciones y partidos políticos.
- Afiliación. Facultad del ciudadano para adherirse a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o desafiliarse.
- Derecho a integrar autoridades electorales locales tanto administrativas como judiciales. Poder ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.

V. Derechos político-electorales de las personas adultas mayores

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, sin distinción alguna. De la misma forma, el artículo 1.º constitucional establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos, sin discriminación alguna, como la edad, y las autoridades tienen la obligación de garantizarlos, de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (Instituto Electoral de la Ciudad de México [IECM], 2018: 11).

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED, s.f.: 77) menciona que los derechos políticos son aquellos que tienen los ciudadanos para participar en la integración y ejercicio de los poderes públicos y en las decisiones de su comunidad. Incluyen todos aquellos “derechos inherentes e inseparables a la calidad de ciudadano: derecho al voto y a ser votado, a acceder a todos los cargos públicos, a dirigir peticiones a los poderes públicos, a reunirse y a asociarse, a formar parte de un partido político”.

La Convención Americana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en su Artículo 27, establece textualmente lo siguiente:

La persona mayor tiene derecho a la participación en la vida política y pública en igualdad de condiciones con los demás y a no ser discriminados por motivo de edad. La persona mayor tiene derecho a votar libremente y ser elegido, debiendo el Estado facilitar las condiciones y los medios para ejercer esos derechos.

Los Estados Parte garantizarán a la persona mayor una participación plena y efectiva en su derecho a voto y adoptarán las siguientes medidas pertinentes para:

- a) Garantizar que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar.
- b) Proteger el derecho de la persona mayor a emitir su voto en secreto en elecciones y referendos públicos, sin intimidación.
- c) Garantizar la libre expresión de la voluntad de la persona mayor como elector y a este fin, cuando sea necesario y con su consentimiento, permitir que una

persona de su elección le preste asistencia para votar.

d) Crear y fortalecer mecanismos de participación ciudadana con el objeto de incorporar en los procesos de toma de decisión en todos los niveles de gobierno las opiniones, aportes y demandas de la persona mayor y de sus agrupaciones y asociaciones.

Con relación a lo anterior, el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Son derechos de la ciudadanía:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley (...).

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

...

VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley

...

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional

IX. Participar en los procesos de revocación de mandato.

Sin embargo, es importante matizar que en México una amplia mayoría de personas adultas mayores enfrentan una discriminación estructural, experimentan dificultades para ejercer sus derechos; ello sucede en el ámbito público y privado, desde familias, escuelas, oficinas u hospitales, incluso en el proceso electoral, lo cual frena el desarrollo de la democracia y refuerza la brecha de desigualdad entre los grupos sociales y acentúa la desconfianza en las instituciones (INE, s.f.).

Los principios de igualdad y no discriminación obligan al Estado a cumplir con el respeto, protección, garantía y promoción de los derechos humanos de los ciudadanos. Asimismo, resulta fundamental identificar los obstáculos institucionales que enfrentan los ciudadanos para participar en las decisiones y vida política, así como promover el ejercicio efectivo e igualitario de los derechos político-electorales de la ciudadanía (CONAPRED, s.f.: 77).

Una vez expuesto lo anterior se propone plantear una serie de ideas que permitan tener una aproximación a la realidad social que viven las personas adultas mayores con relación a su derecho al voto, ser votado y su participación en la revocación de mandato, intentando exponer la importante actividad que desempeñan.

a) Derecho al voto

Franco (2018) sostiene que el derecho al voto puede considerarse como el principal derecho político electoral, por estar permanentemente vinculado a las elecciones, pues la base principal del sistema electoral mexicano se encuentra en torno al ejercicio de este derecho. Por ello asegura:

El derecho al voto, conocido también como sufragio, tiene una doble vertiente: funge como derecho y como obligación. Como derecho, es fundamental para que los ciudadanos participen en la integración de los poderes públicos y, como obligación, constituye un deber ciudadano para participar en los asuntos que atañen a la comunidad. Lo anterior tiene sustento en los artículos 35, 39, 41 y 116 de la Constitución, son preceptos que consagran la potestad del pueblo para gobernarse a sí mismo, la prerrogativa a ser votado y el derecho a integrar los Poderes de la Unión para el ejercicio de la soberanía, mediante la elección libre, auténtica y periódica de los ciudadanos.

De la misma forma, Suárez (2021) dice que uno de los derechos y obligaciones más importantes para la vida democrática de los países es el referente a la libertad que tienen las personas para elegir a sus gobernantes, es decir, el derecho al voto.

Sobre el particular, Teresa González (2018: 40) considera:

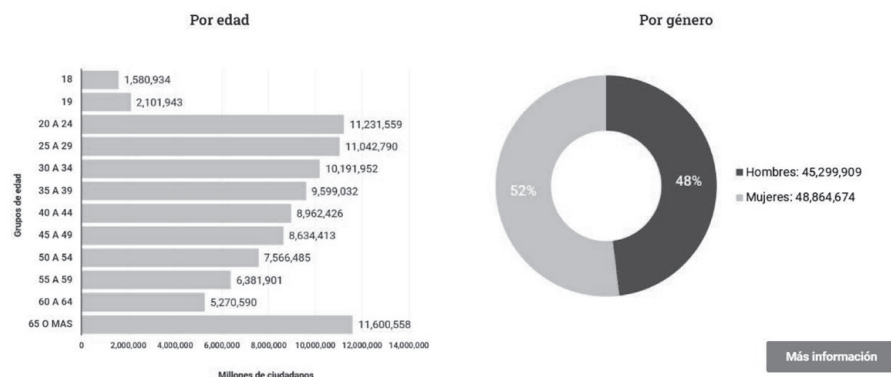
Las personas adultas mayores tienen derecho al voto y a participar en la vida pública. Los cambios en la estructura demográfica del país impactan en la participación y en el comportamiento electoral, por lo tanto, los organismos electorales no pueden ignorar los derechos y la capacidad política de este sector de la población y deben incluirlo en sus planes de gestión y gobierno respectivos, considerando también a las generaciones que están en proceso de envejecimiento. Entre las múltiples razones por las que la gente no vota están las siguientes: porque no pueden y porque nadie se los ha pedido.

Hay quienes afirman que, después de la educación, la edad es la variable más asociada con la participación electoral y que la propensión a votar se incrementa sustancialmente conforme a la edad aumenta. En un escenario electoral de competencia libre, la participación y expresión de la preferencia política de la ciudadanía mayor importa mucho.

En este sentido, el INE (2022) estima que, al 17 de junio de 2022, en México había 5,270,590 personas mayores de 60 a 64 años, y 11,600,558 con 65 o más años, mismos que solicitaron su inscripción al padrón electoral en México, con la

Gráfico 2. Padrón Electoral

En el que se encuentra toda la población que solicitó su inscripción al mismo en territorio nacional, con la finalidad de obtener su credencial para votar con fotografía y así ejercer su derecho al voto.



Fuente: Instituto Nacional Electoral (2022). (Fecha de consulta: 19 de junio de 2022].
 Disponible en: <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padronelectoral/>

finalidad de obtener su credencial para votar con fotografía y así ejercer su derecho al voto, lo cual en conjunto representa 16,871,148 adultos mayores (17.91 por ciento del padrón electoral total).

De manera particular, con relación al proceso electoral federal en México del año 2012, Teresa González (2018: 40), citando a Klein y Ávila, señala lo siguiente:

El segmento de población con más alta participación fue el de 60 a 69 años, con 73.84 por ciento, 11.76 puntos por arriba de la media nacional (62.08 por ciento); seguido por el de 50 a 59 años con una participación de 72.24 por ciento y, en tercer lugar, el grupo de 70 a 79 años, con 69.48 por ciento. Las cifras hablan por sí mismas: no puede ignorarse la importancia que este grupo etario representa en términos electorales; el que los mexicanos de entre 60 y 69 años sean los que más participan implica una exigencia del reconocimiento de sus derechos de ciudadanía y la satisfacción de demandas concretas.

También así lo considera el Instituto Electoral de la Ciudad de México, al decir que tan sólo en 2018, en las elecciones en dicha ciudad, la participación de personas de 60 a 69 años fue del 73 por ciento; mientras que el de 70 a 79 años, lo hizo en un 69 por ciento (Mendoza, 2021).

Desde el punto de vista cuantitativo los votantes adultos mayores están jugando un papel decisivo en las urnas, lo cual se ve reforzado por cuestiones cualitativas, ya que este colectivo es fiel a la hora de votar; por ello, no son sólo más, sino que acuden a las urnas en mayor medida, pues se estima que entre el 25 y 30 por ciento de los electores efectivos en las elecciones de los países desarrollados son personas mayores de 65 años; esto es, son quienes puede definir el resultado final de las elecciones, pero paradójicamente a pesar de este creciente poder existe menos atención que el de otros segmentos de la población (Rodríguez, 2014).

Desde el punto de vista social el voto es importante para los adultos mayores como ciudadanos, ya que permiten que estén activos al ejercer su voto e inciden en el futuro del país; asimismo, afianzan su sentido de pertenencia y su aporte en cada uno de sus espacios, con su trabajo y experiencia. A través del voto se les hace oír su voz, se les escucha y contrastan sus opiniones, pero es una realidad que también existe desmotivación y falta de credibilidad respecto a los políticos, pues las personas adultas mayores han estado presentes durante diversos gobiernos y, por ello, tienen algunas referencias para votar por determinado candidato, los cuales han cumplido y otros han quedado en promesas incumplidas (Verdeza, 2022).

En tal sentido, Denhi Rosas, destaca que “se ha menospreciado la participación directa de los actores involucrados en la toma de decisiones... sin discriminación las personas puedan ejercer sus derechos, transmitir sus experiencias y vivir con dignidad en su entorno” (2019: 728).

Roberto Rodríguez (2012: 48), citando a Stein, Klotz y Chadwick, menciona que en los últimos años las campañas electorales han destacado en la búsqueda de tácticas para persuadir a los votantes más jóvenes, a través de nuevas tecnologías; sin embargo, las estrategias electorales parecen no prestar la misma atención a los adultos mayores, olvidándose de la importancia y peso real que tiene este colectivo en los resultados electorales.

Un claro ejemplo que contrasta lo anterior consiste en saber si los lugares en que se llevarán a cabo determinadas elecciones se encuentran accesibles y habilitados para que las personas adultas mayores con discapacidad pueden ejercer su derecho al voto. Si el lugar para votar no es accesible, el gobierno debe proveer alternativas para que los votantes puedan emitir su voto; también, los funcionarios de casillas deberán estar capacitados para hacer los ajustes correspondientes para lograr el objetivo. Cualquier tipo de discriminación en el lugar de votación, propicia que éste no sea accesible para todos y, en consecuencia, el resultado de las elecciones sea el diferente al esperado (Abogado, s.f.).

La accesibilidad para llegar y desplazarse al interior de las casillas electorales aún representa una limitante para este grupo etario. Las elecciones deben estar libres de barreras que impidan el derecho al voto, ya que debido a ello muchas personas mayores se quedan sin votar, porque desde el momento de inscripción en

el Registro Federal de Electores hasta el momento de emitir su voto se presentan barreras físicas, informativas o tecnológicas, que impiden el acceso al entorno electoral; por ello resulta necesario implementar una serie de medidas que permitan acercar las urnas a las personas que por ejemplo, se encuentran en casas hogar, así como buscar el apoyo de personas que las acompañen y asistan en la casilla electoral (González, 2018: 41).

Por otro lado, Hugo Valderrama (s.f.) refiere que muchas personas no votan porque piensan que todos los políticos son iguales, se cuestionan en qué van a cambiar las cosas o que nadie los toma en cuenta, pues generalmente los adultos mayores son un grupo pasivo, pero emitir el voto es una forma de demostrar lo contrario.

b) Derecho a ser votado

El artículo 35 Fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Ser votado para las elecciones de elección popular consiste en la aptitud del ciudadano para participar como candidato a cargos de elección popular, siempre y cuando cumpla con las calidades y requisitos exigidos por la ley (edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil o mental, entre otros). En este caso, cada candidato cuenta con las garantías para participar en libertad y de manera pacífica; exigir el respeto al resultado obtenido; y ocupar el cargo en caso de que resulte electo (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011: 24).

En este apartado, resulta pertinente lo que Sandra López (2021) declara:

En el caso particular del Estado de México, la ciudadanía puede participar para ocupar la gubernatura estatal, alguna de las 75 diputaciones del Congreso local o bien, alguna presidencia, sindicatura o regiduría municipal dentro de los 125 municipios que integran la entidad mexicana.

En México, a lo largo de los años el derecho a ser votado ha experimentado diversos cambios de paradigma, siendo los más significativos los siguientes; a) 2012, año en el que se incorporó en el texto constitucional el reconocimiento de

las candidaturas independientes, a partir de lo cual, el acceso al ejercicio del poder público dejó de ser exclusivo de los partidos políticos; b) año 2014, al aprobarse la reforma constitucional que posibilitó la reelección inmediata para legisladores tanto a nivel federal y local, así como de integrantes de ayuntamientos; y c) año 2019, al aprobarse la llamada reforma constitucional en materia de paridad sustantiva de género, con lo cual se sentaron las bases para reivindicar la igualdad política de las mujeres frente a los varones.

Es así como el reconocimiento del llamado sufragio pasivo, en el contexto de una democracia integral, igualitaria e inclusiva, constituye una manifestación efectiva de su condición de pertenencia a una comunidad política determinada. En efecto, el derecho de ser votado implica para la ciudadanía tanto la posibilidad de contender como candidata o candidato a un cargo público de elección popular, como ser proclamado electo conforme a la votación emitida y más aún, acceder y ejercer al cargo público que la propia ciudadanía le encomendó.

c) Revocación de mandato

De acuerdo con el Senado de la República (2012), la revocación de mandato se fundamenta en los principios de soberanía popular, representación y rendición de cuentas, a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía, esto es, mediante la revocación de mandato. Dice:

El electorado tiene el derecho a destituir del cargo a un funcionario público a quien él mismo eligió, antes de que concluya el período de su mandato... El pueblo, mediante sufragio y de manera vinculante, decide sobre la continuidad en el desempeño del cargo de un funcionario de elección popular. Se consideran causales para que el electorado solicite la revocación del mandato de un funcionario electo las siguientes: actos de corrupción, ineficiencia, violación de derechos humanos y pérdida de legitimidad.

El INE (2022) señala que la revocación del mandato es el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño de la persona titular de la Presidencia de la República, a partir de la pérdida de la confianza.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2022) refiere que participar en la revocación de mandato es un derecho constitucional reconocido a la ciudadanía, por ello todas las autoridades del Estado mexicano, en su respectivo ámbito de competencia, deben contribuir en su realización.

Sobre este particular, el 10 de abril de 2022 en México se llevó a cabo la revocación de mandato, con la finalidad de expresar la voluntad para respaldar

o no al actual presidente de la República. Al respecto, Carlos López dice que en dicha consulta participaron más de 17 millones de mexicanos, en la que un 91.1 por ciento votó por la permanencia del actual presidente y mientras que un 7.5 por ciento participó en contra (*El País*, 11 de abril, 2022).

Así, los votantes, entre ellos, personas adultas mayores, afirmaron que fueron a las urnas con la finalidad de ejercer su derecho a participar en la revocación de mandato (Redacción *Animal Político*, 10 de abril, 2022), pero resaltan los testimonios siguientes:

Juan Martínez, de 85 años, dijo que acudió por convicción y para que no le quiten ese apoyo para adultos mayores...

María Ibarra, de 77 años, fue a votar en la casilla especial... participó porque para ella en este momento es indispensable la pensión que le da el gobierno federal.

Benigno, de 80 años, y José, de 62, igualmente votaron... Ambos dijeron que quieren refrendar su respaldo al presidente por la ayuda que da a este grupo de edad

Durante dicho ejercicio, de acuerdo con Jennifer Garlem, se observó que quienes más acudieron a ejercer su derecho fueron las personas adultas mayores. Apunta: “Algunos sortearon dificultades para ejercer su voto; otros ni si quiera tenían conocimiento de lo que es la «revocación», pero se presentaron para apoyar al presidente porque «les dan dinero» y no quieren perder los apoyos” (*Crónica*, 10 de abril, 2022).

VI. Conclusiones

Uno de los derechos más importantes en la vida democrática de un país es el referente a la libertad para votar y a participar en la vida pública del país, en la que las personas adultas mayores, tienen derecho a dichas prerrogativas.

En el contexto del fenómeno social de envejecimiento poblacional, las instituciones electorales no pueden pasar por alto ni ignorar los derechos y la capacidad política de este sector poblacional.

El derecho al voto puede considerarse como el principal derecho político-electoral, debido a que es uno de los indicadores fundamentales de las sociedades democráticas, con el cual tienen la libertad para elegir a sus gobernantes.

Las personas adultas mayores cada vez más tienen mayor influencia e inciden en los resultados de las elecciones; sin embargo, a pesar de la creciente participación y fuerza en la vida democrática del país, la realidad indica que tienen menos atención que otros segmentos de la población.

Este grupo poblacional enfrenta una discriminación estructural y experimentan dificultades para ejercer sus derechos. Con relación al derecho al voto, por

ejemplo, se advierte que desde el registro en el padrón electoral hasta el día en que participen en determinadas elecciones se deben evitar barreras físicas, informativas, humanas o tecnológicas, con la finalidad de que se les facilite ejercer sus derechos.

Asimismo, en el contexto de una democracia integral, igualitaria, inclusiva y sin discriminación alguna, las personas adultas mayores pueden participar para ocupar cargos de elección popular, exigir el respeto del resultado obtenido, acceder y ejercer al cargo público que la misma ciudadanía le encomendó, en caso de ser electa.

De la misma forma resulta trascendente el apartado de revocación de mandato, debido a que independientemente de las preferencias políticas, es indudable la fuerza e influencia de este grupo poblacional, al momento de decidir en las urnas.

VII. Referencias

- ABOGADO (s.f.). *Leyes que protegen los derechos al voto de las personas con discapacidades y de los adultos mayores*. [Fecha de consulta: 7 de julio de 2022]. Disponible en: <https://www.abogado.com/recursos/derechos-civiles/derecho-de-voto/-qu-es-la-ley-de-accesibilidad-al-voto-para-l.html>
- ASTUDILLO, C., *Los derechos político-electorales*, 2018. [Fecha de consulta: 10 de julio de 2022]. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5660/8.pdf>
- BOVERO, M., *¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de la participación política*, 2012 [Fecha de consulta: 10 de julio de 2022]. Disponible en: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r33916.pdf>
- CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (s.f.). *Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano*. [Fecha de consulta 5 de julio de 2022]. Disponible en: https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/jdc.pdf
- CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA [CELADE] (2020). *Vulnerabilidades sociodemográficas de las personas mayores frente al Covid-19*. [Fecha de consulta: 9 de julio de 2022]. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/enfoques/vulnerabilidades-sociodemograficas-personas-mayores-frente-al-covid-19>
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS [CNDH], *Derechos de las personas adultas mayores*, 2022 [Fecha de consulta: 9 de julio de 2022]. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/derecho-de-las-personas-adultas-mayores>
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS [CNDH], *Ley de los*

- Derechos de las Personas Adultas Mayores*, 2017. [Fecha de consulta: 05 de julio de 2022]. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/programas/ninez_familia/material/ley-derechos-adultos-mayores.pdf
- CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN [CONAPRED] (s.f.). *Guía para la acción pública: Elecciones sin discriminación*. [Fecha de consulta: 10 de julio de 2022]. Disponible en: https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/GAP_Elecciones_IMPRENTA_IN-ACCSS.pdf
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [Fecha de consulta: 6 de julio de 2022]. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- CRESPO, J., *Elecciones y democracia*, 2016. [Fecha de consulta: 9 de julio de 2022]. Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/05.pdf>
- DEL CARMEN, G., *Gaceta del Senado*: martes 12 de febrero de 2019. [Fecha de consulta: 4 de julio de 2022]. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/89153#:~:text=Entre%20los%20derechos%20a%20los,tomar%20parte%20en%20los%20asuntos
- FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO [PENSIONISSSTE], *Día del Adulto Mayor*, 2017 [Fecha de consulta: 05 de julio de 2022]. Disponible en: <https://www.gob.mx/pensionissste/articulos/dia-del-adulto-mayor-123010?idiom=es>
- FRANCO, J., *Los derechos político-electorales de los ciudadanos en México a la sombra de una democracia y una tutela delegativas*, 2018. [Fecha de consulta: 6 de julio de 2022]. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472018000200189
- GARLEM, J., “Adultos mayores, quienes más participaron en la Revocación de Mandato”, *Crónica*, 2022. [Fecha de consulta: 10 de abril de 2022]. Disponible en: <https://www.cronica.com.mx/metropoli/adultos-mayores-quienes-participaron-revocacion-mandato.html>
- GONZÁLEZ, T., *Guía para la acción política. Elecciones sin discriminación: proceso electoral federal 2017-2018*, 2018. [Fecha de consulta: 10 de julio de 2022]. Disponible en: https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/05/GAP_Electoral_2018_03_WEB_INACCS.pdf
- INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO [IECM], *Cuadernillo de derechos Político-Electorales: Personas Adultas Mayores*, 2018. [Fecha de consulta: 10 de julio de 2022]. Disponible en: <https://www.iecm.mx/wp-content/uploads/2018/08/CUADERNILLO-ADULTOS.pdf>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA [INEGI] (2021).

- Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas Adultas Mayores* (1 de octubre). [Fecha de consulta: 9 de julio de 2022]. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_ADUL-MAYOR_21.pdf
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL [INE], *Revocación de mandato*, 2012. [Fecha de consulta: 10 de julio de 2022]. Disponible en: <https://www.ine.mx/revocacion-mandato/>
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL [INE], *Padrón Electoral. En el que se encuentra toda la población que solicitó su inscripción al mismo en territorio nacional, con la finalidad de obtener su Credencial para Votar con fotografía y así ejercer su derecho al voto*, 2022. (Fecha de consulta: 19 de junio de 2022). Disponible en: <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL [INE] (s.f.). *Participar y votar el día de la elección*. [Fecha de consulta: 10 de julio de 2022]. Disponible en: <https://igualdad.ine.mx/igualdad/elecciones-sin-discriminacion/votar-el-dia-de-la-eleccion/>
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL [INAFED], *La democracia es esencial para el desarrollo de nuestros municipios*, 2018. [Fecha de consulta: 10 de julio de 2022]. Disponible en: <https://www.gob.mx/inafed/articulos/la-democracia-es-esencial-para-el-desarrollo-de-nuestros-municipios>
- LÓPEZ, C., “Así le hemos contado la revocación de mandato de López Obrador”, *El País*, 2022. [Fecha de consulta: 12 de julio de 2022]. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2022-04-10/revocacion-de-mandato-en-vivo-la-consulta-de-lopez-obrador.html>
- LÓPEZ, S., *Los derechos político electorales de la ciudadanía mexiquense: el derecho a ser votado*, 2021. [Fecha de consulta: 12 de julio de 2022]. Disponible en: <https://medioteca.ieem.org.mx/es/espacio-de-colaboraciones-y-opiniones-2020/item/1216-los-derechos-politico-electorales-de-la-ciudadania-mexiquense-el-derecho-a-ser-votado>
- LUGO, D., *¿Qué es la democracia?*, 2018. [Fecha de consulta: 9 de julio de 2022]. Disponible en: <https://ux.edu.mx/wp-content/uploads/Art.-2.pdf>
- MENDOZA, J., *Adultos mayores con mayor índice de participación en elecciones IECM*, 2021. [Fecha de consulta: 10 de julio de 2022]. Disponible en: <https://www.iecm.mx/www/ut/ucs/INFORMA/marzo21m/INFOM070321/A-6.pdf>
- NAVA, I., *Futuro desalentador para los adultos mayores*, 2017. [Fecha de consulta: 9 de julio de 2022]. Disponible en: <http://www.pudh.unam.mx/perseo/category/futuro-desalentador-para-los-adultos-mayores-en-mexico/>
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS [OHCHR], 2021. *Personas mayores y los de-*

- rechos humanos*. [Fecha de consulta: 9 de julio de 2022]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/older-persons>
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*, 2022. [Fecha de consulta: 05 de julio de 2022]. Disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS [ONU], *Envejecimiento*, 2019. [Fecha de consulta: 9 de julio de 2022]. Disponible en: <https://www.un.org/es/global-issues/ageing>
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD [OMS], 2021. *Envejecimiento y salud*. [Fecha de consulta: 9 de julio de 2022]. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health>
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD [OPS], *La COVID-19 y adultos mayores*, 2022. [Fecha de consulta: 9 de julio de 2022]. Disponible en: <https://www.paho.org/es/envejecimiento-saludable/covid-19-adultos-mayores>
- REDACCIÓN ANIMAL POLÍTICO, *Revocación de mandato: la participación de adultos mayores marca la primera parte de la jornada*, 2022. [Fecha de consulta: 10 de julio de 2022]. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2022/04/revocacion-de-mandato-participacion-adultos-mayores/>
- RODRÍGUEZ, R., *La fuerza electoral de las personas mayores: comportamiento del voto y estrategias para persuadir a un colectivo cada vez más decisivo en campañas*, 2012. Estudios de comunicación política. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/263008067_La_fuerza_electoral_de_las_personas_mayores_comportamiento_de_voto_y_estrategias_para_persuadir_a_un_colectivo_cada_vez_mas_decisivo_en_campanas/link/0f317539864ffdc7fc000000/download
- RODRÍGUEZ, R., *Personas mayores, el reto de la comunicación política*, 2014. [Fecha de consulta: 10 de julio de 2022]. Disponible en: <https://compolitica.com/personas-mayores-el-reto-de-la-comunicacion-politica/>
- ROSAS, D., *Los derechos políticos de las personas adultas mayores en México*, 2019. [Fecha de consulta: 4 de julio de 2022]. Disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Justicia_electoral_derechos%20humanos_2ed.pdf
- SARTORI, G., *¿Qué es la democracia?*, 2003. [Fecha de consulta: 9 de julio de 2022]. Disponible en: <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistaicade/article/view/6443/6254>
- SENADO DE LA REPÚBLICA, *Gaceta Parlamentaria*, miércoles 11 de julio de 2012 / Gaceta: lxi/3spr-17/36091, 2012. [Fecha de consulta: 10 de julio de 2022]. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/

documento/36091

SUÁREZ, M., *Los derechos político-electorales*, 2021. [Fecha de consulta: 10 de julio de 2022]. Disponible en: <https://aprenderaenvejecer.tv/legal/derechos/los-derechos-politico-electorales/>

SUNKEL y Ullmann, *Las personas mayores de América Latina en la era digital: superación de la brecha digital*, 2019. [Fecha de consulta: 9 de julio de 2022]. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44580/1/RVE127_Sunkel.pdf

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Derecho electoral mexicano*, 2011. [Consultado el 10 de julio de 2022]. Disponible en: https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/libro_derechoelec.pdf

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Revocación de mandato: un derecho constitucional de la ciudadanía*, 2022. [Fecha de consulta: 12 de julio de 2022]. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/front/articles/article/274#:~:text=Participar%20en%20la%20revocaci%C3%B3n%20de%20mandato%20es%20un%20derecho%20constitucional,deben%20contribuir%20en%20su%20realizaci%C3%B3n.>

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (s.f.). *Glosario*. [Fecha de consulta: 4 de julio de 2022]. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/glossary>

VALDERRAMA, H. (s.f.). *La importancia del voto de los adultos mayores*. [Fecha de consulta: 7 de julio de 2022]. Disponible en: <https://www.gerontologica.com/articulo-interes/la-importancia-del-voto-de-los-adultos-mayores>

VERDEZA, *Personas adultas mayores que ejercen su derecho al voto*, 2022. [Fecha de consulta: 7 de julio de 2022]. Disponible en: <https://verdeza.com/2022/01/03/personas-adultas-mayores-que-ejercen-su-derecho-al-voto/>

YTURBE, C., *Demos*, 2021. [Fecha de consulta: 9 de julio de 2022]. Disponible en: <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/demos/>

Juventudes

Ciudadanías tempranas hacia una participación política efectiva en la democracia

Carol Berenice Arellano Rangel
Luis Ignacio Peña Godínez

I. Introducción. II. Democracia incluyente. III. Antecedentes y marco jurídico. IV. Trabajos realizados, una reforma electoral imprescindible. V. Reflexiones y consideraciones. VI. Fuentes consultadas.

I. Introducción

De manera histórica se les ha atribuido a las personas jóvenes un papel de poca incidencia en lo que se refiere a la participación política dentro de México y particularmente Michoacán. Sin embargo, este grupo etario ha tomado especial relevancia en los últimos procesos electorales, en los que ha puesto sobre la mesa el hecho que una efectiva participación en la democracia no es únicamente el voto pasivo para hacer llegar a los cargos públicos a otras personas con mayor edad, sino también el que sean vistos como sujetos con las cualidades y capacidades de acceder a cargos públicos. Esto con una base democrática sólida e incluyente a

través de la construcción de una ciudadanía temprana, es decir, antes de cumplir la edad legal para el ejercicio pleno de la ciudadanía ir formando una cultura democrática en que las personas sean conscientes y sensibles de su participación e impacto dentro de la política del país.

Mediante un firme compromiso institucional, pero, sobre todo, una convicción humana de las personas que integran las autoridades electorales a nivel nacional y local, es que en el Proceso Electoral 2020-2021 las juventudes tomaron una particular relevancia, convirtiéndose en el centro de los trabajos y análisis de instancias internacionales y nacionales, quienes representan el grupo con mayor porcentaje de población a nivel mundial, en nuestro país según estadísticas del Instituto Nacional Electoral (INE) existen 25,637,094 personas registradas en la Lista Nominal con edad entre 18 y 29 años, en padrón electoral con el mismo rango de edad están registradas 26,044,676¹; por su parte, en el censo 2020 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) se menciona la existencia de 31,377,491.9 millones de jóvenes, mismos que representan el 24.9 por ciento de la población total.

En cuanto a su estructura por edad, el 34.5 por ciento son de 15 a 19 años, el 33.3 por ciento son de 20 a 24 años y el 32.1 por ciento son de 25 a 29 años. El problema principal al cual se han enfrentado las juventudes ha sido la concepción que tiene el Estado y la sociedad en general respecto de ellas, pues las sitúa como un grupo homogéneo que debería ser contenido y dirigido, pues se trata de personas en riesgo por la inmadurez y supuesta falta de conocimiento, experiencia y control de emociones, pues —a decir de esta estigmatización— desconocen de las necesidades apremiantes de un Estado, y se les etiqueta como rebeldes; incluso, sus demandas en muchas ocasiones son desestimadas bajo premisas erróneas, considerándoles como personas incómodas para el Estado, puesto que generalmente buscan cambios dentro de los gobiernos.

Aún existen personas que consideran que la política es una cuestión de madurez la cual sólo se adquiere con la edad, por lo que las personas jóvenes no cuentan con los atributos necesarios para identificar necesidades, realizar acciones o conformar discursos.

Al comprender esto resulta claro por qué la juventud es concebida como: 1) una etapa de la vida, 2) un grupo social, 3) una actitud ante la vida o 4) la generación futura. Estas consideraciones parten de que la juventud sólo puede definirse desde una visión adultocéntrica, que la comprende como un simple tránsito para convertirse en lo socialmente estipulado, esto es, en adulto (Duarte, 2000).

Esta última concepción sobre la juventud es quizá una de las más abordadas institucionalmente, pues en la mayoría de los proyectos o programas instituciona-

1 Corte al 15 de julio de 2022. <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>

les se puntualiza a las juventudes como el sector que en unos años será el futuro del mundo y los próximos en ejercer puestos de poder, además de ser agentes de cambio, excluyéndolos de su identidad y actuar presente.

En el ámbito político-electoral, más allá de ser considerados ciudadanos y ciudadanas, personas con capacidad de ejercer el voto de manera activa o pasiva, o bien, en espacios de toma de decisiones, las juventudes deben ser concebidas como un sector que actualmente es activo política y socialmente, en concordancia con los principios del empoderamiento y el reconocimiento de la capacidad de agencia de las juventudes, pues son quienes se reúnen y asocian en espacios para lograr fines y objetivos desde el ámbito estudiantil para gestionar mejoras a sus instalaciones, mallas curriculares, condiciones sociales y comunitarias hasta un ámbito nacional e internación como la Red Mundial de Jóvenes, Global Shapers, entre otras, que colocan a las juventudes como sujetos de derecho, con capacidad para desenvolverse en la participación activa dentro del devenir nacional, cuya función no se encuentra predeterminada a un fin único o delimitable, sino con una visión más flexible.

Es así como podemos observar la posición que guardan las personas jóvenes en México, con incesantes aplazamientos importantes en materia laboral, de vivienda, acceso a servicios de salud, acceso a la educación de calidad, alimentación, espacios para la participación y representación, así como en el fomento a la cultura, constantemente los jóvenes quienes, por motivos de apariencia, inexperiencia o formas de pensar y actuar son discriminados y excluidos de diversas oportunidades.

Este estatus ha provocado que los espacios de incidencia juvenil en materia de participación económica, social, política y cultural se hayan potencializado en redes sociales, pues son de los pocos espacios que no requieren ciertos requisitos o reglas para realizar manifestaciones de cualquier índole, especialmente el político y es, justamente, uno de los espacios desde los cuales se han convocado a manifestaciones por sus derechos como es el caso de la primavera árabe y las movilizaciones en Chile.

II. Democracia incluyente

Abordar el tema de las juventudes en el ámbito político y electoral es un asunto que implica un análisis exhaustivo respecto de los contextos sociales, económicos, culturales, ideológicos, geográficos, históricos e incluso de acepciones y terminologías, para poder comprender la relevancia de la inclusión de este sector social en las acciones y políticas públicas que se realicen por parte de instituciones encargadas de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de las juventudes en el ámbito mencionado.

Para ello resulta relevante, por cuestiones metodológicas, avocarnos en primer lugar a las concepciones e ideas que las sociedades han tenido a través del tiempo respecto de las juventudes y cómo es que han transitado a ser uno de los grupos de atención prioritaria que deben observar las autoridades del Estado mexicano.

Respecto de la edad, según Carles Feixa (2006), la adolescencia fue inventada al principio de la era industrial, pero no se empezó a democratizar hasta alrededor de 1900, cuando diversas reformas en la escuela, el mercado de trabajo, la familia, el servicio militar, las asociaciones juveniles y el mundo del ocio permitieron que surgiera una nueva generación consciente de crear una cultura propia y distintiva, diferente a la de los adultos.

De manera más precisa, Feixa puntualiza que en 1899 se impuso, en la legislación británica, la prohibición de encarcelar a los menores de 16 años al lado de los adultos y en 1908 se instauraron los tribunales de menores: eran medidas que ponían de manifiesto el reconocimiento social de una nueva categoría de edad, situada entre la infancia y la mayoría de edad. Así fue como, por algunos años, la edad en la que se les consideraba adolescentes fluctuó desde los 12 a los 16 años.

En ese orden de ideas se puede advertir que las divisiones entre edades son una construcción social, así como lo son las divisiones entre género, clase, nacionalidad o raza y, al igual que éstas son producto de relaciones de poder que se encuentran presentes y fluctuantes en la actualidad, en tanto que no existe consenso sobre la edad en la que se es considerado persona joven.

Una de las aportaciones interesantes que nos ayudan a ubicar al sector joven es realizada por la sociología y psicología, que han sostenido que las personas con edades de 16 a 20 años tenían otros procesos cognoscitivos e incluso sociales, por lo que la denominación de adolescencias no cubría a este sector etario, de ahí que comenzaron con el uso de la palabra juventud para este nuevo grupo de edad.

No obstante, esta definición de adolescentes se ha considerado insuficiente, pues la adolescencia fue considerada desde el punto de vista adultocentrista a una persona que está creciendo para ser adulto, por lo que se ha reconsiderado volver a nombrarles jóvenes (Pérez Islas, 2010).

El hecho de hablar de juventudes no se reduce a una simple cuestión gramatical, sino que apela a ser un reconocimiento político de la heterogeneidad de lo juvenil (Duarte, 2000) tanto en sentido histórico, como cultural, regional, geográfico y de gustos e intereses.

III. Antecedentes y marco jurídico

Hablando de los precedentes que se tienen en lo que respecta a las juventudes, realizaremos una revisión de los tratados internacionales en los que México es

parte, y a través de esa perspectiva analizaremos las normas que buscan dar forma a la inclusión de los jóvenes para un adecuado ejercicio de sus derechos político electorales.

En primer término tenemos la Declaración Universal de los Derechos Humanos, documento que a consideración de la Organización de la Naciones Unidas (ONU) marca un hito en la historia de los derechos humanos, ya que fue elaborada por representantes de todas las regiones del mundo con diferentes antecedentes jurídicos y culturales, y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París el 10 de diciembre de 1948 como un ideal común para todos los pueblos y naciones; establece, por primera vez, que los derechos humanos fundamentales deben protegerse en el mundo entero.

La Declaración consta de 30 artículos y su contenido integra derechos civiles y político, establece normas generales en temas de igualdad y no discriminación, por lo que no encontraremos alguna disposición que se refiera de manera concreta a la participación de los jóvenes en el quehacer político de la sociedad; sin embargo, el artículo 21 presenta las cimientos para que los individuos puedan participar en funciones públicas de su país, y establece que la base de autoridad del poder público se ejercerá mediante los procedimientos que garanticen la libertad del voto.

Es un documento de referencia para que los estados promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos².

En ese mismo sentido la ONU, en 1966, adopta el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos con entrada en vigor el 23 de marzo de 1976, el cual se suscribe buscando crear las condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, así como de sus derechos económicos, sociales y culturales; integrado por 53 artículos entre los que destaca el artículo 3 que obliga a los Estados partes al compromiso de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en él. No presenta disposiciones particulares para el tema de jóvenes y ejercicio de sus derechos políticos³.

Derivado de esos esfuerzos de las Naciones Unidas se ha percibido la importancia que las juventudes brindan en el desarrollo de la sociedad; por tal motivo, en 1965 se aprobó la Declaración sobre el Fomento entre la Juventud de los Ideales de Paz, Respeto Mutuo y Comprensión Entre los Pueblos, documento que dirige un llamamiento a los gobiernos, a las organizaciones no gubernamentales

2 <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

3 https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf

y a los movimientos de juventudes para que reconozcan los seis principios contenidos en ésta, en los que de forma reiterada se presenta los temas de la educación y de igualdad⁴.

Posteriormente la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1979, inicia los trabajos para celebrar en 1985 el Año Internacional de la Juventud, Participación, Desarrollo, Paz; como marco del vigésimo aniversario de la aprobación de la Declaración sobre el Fomento entre la Juventud de los Ideales de Paz ya mencionada, en el que se dio gran importancia al papel de los jóvenes en el desarrollo mundial⁵.

Los esfuerzos de las Naciones Unidas para que los países miembros adopten medidas encaminadas al reconocimiento de los jóvenes no ha cesado, de forma permanente ha establecido programas y ha propuesto estrategias encaminadas a hacer frente a la problemática que se presenta con el transcurso del tiempo y que mucho tienen que ver con el entorno político, económico y social a nivel global; por ello, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura ha implementado el programa “Juventud de la UNESCO” en el que trabaja con gente joven y se ha comprometido a acompañarles para, juntos, impulsar la renovación social y el cambio, participar plenamente en el desarrollo de la sociedad, erradicar la pobreza y la desigualdad y fomentar una cultura de paz.

En el marco de este programa la UNESCO ha lanzado la Estrategia Operacional sobre la Juventud (2014-2021), que propuso su operación en tres ejes de trabajo multidisciplinarios y complementarios: el primero se refiere a la formulación y revisión de políticas con la participación de los jóvenes; el segundo, al desarrollo de capacidades para la transición a la edad adulta; y el tercero que es el que tiene relación directa con el trabajo que nos ocupa, se refiere al compromiso cívico, participación democrática e innovación social. De lo anterior podemos encontrar que aquí nace la inercia de las políticas públicas impulsadas por el legislador mexicano en favor de los jóvenes a fin de que gocen de las oportunidades para tener una participación efectiva en el desarrollo de la sociedad.

La Convención Americana de los Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, del 22 de noviembre de 1969, en la que el Estado mexicano es parte desde el 24 de marzo de 1981, tiene el propósito de consolidar en el continente americano dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre⁶.

4 <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/view/23257/20780>

5 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/384/80/IMG/NR038480.pdf?OpenElement>

6 https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/marco_normativo/documeto/2016-11/Con-

El artículo 23 se refiere concretamente a los Derechos Políticos y establece lo siguiente:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Del artículo citado destaca el numeral 1, inciso c) ya que establece que todos los ciudadanos cuentan con las mismas oportunidades para acceder a las funciones públicas de su país; se considera que ésta es la puerta de entrada a la inclusión de los jóvenes que motiva el presente análisis.

La Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes es definida por el gobierno mexicano como “el único tratado internacional centrado en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas jóvenes”. El convenio fue adoptado el 11 de octubre de 2005 en la ciudad española de Badajoz, con vigencia a partir del 1 de marzo de 2008, y actualizado en 2016, en Cartagena de Indias, Colombia, suscrito por 21 países miembros del Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica; es el documento orientador para la implementación de políticas, programas, proyectos e iniciativas en materia de juventud en nuestro país. Lo anterior queda de manifiesto ya que el artículo 35 de la citada Convención establece el compromiso de los Estados que son parte a la creación de los organismos gubernamentales que sean los responsables de diseñar coordinar y evaluar las políticas públicas de la juventud⁷.

Para ello, el Estado mexicano para en 1999 promulgó la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud y su reglamento, con la finalidad de dar forma a la creación del Instituto Mexicano de la Juventud y, en el caso de estado de Michoacán, la promulgación en el año de 2011 de la Ley de los Jóvenes del Estado de Mi-

vencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_Pacto_de_San_Jose_de_Costa_Rica_1.pdf

7 <https://www.gob.mx/imjuve/es/articulos/la-convencion-iberoamericana-de-derechos-de-los-jovenes-cumple-10-anos?idiom=es>

choacán de Ocampo y su reglamento en 2014, con la que se creó la Comisión Interinstitucional para los Jóvenes del Estado.

La Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes concibe a los jóvenes de la región iberoamericana como personas con graves carencias y omisiones que afectan su formación integral, al privarlos o limitarles derechos como la educación, el empleo, la salud, el medio ambiente, la participación en la vida social y política; cuenta con cinco capítulos que contienen 43 artículos, desatacan el artículo 2 que reconoce el derecho de los jóvenes, entre otras cosas, a disfrutar de todos los derechos humanos y compromete a los Estados adheridos a él a reconocer el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

En ese mismo sentido, el artículo 3 compromete a que los Estados formulen políticas y programas que alienten y mantengan el compromiso de los jóvenes con una cultura de paz y el respeto a los derechos humanos y a la difusión de los valores de la tolerancia y la justicia

Ahora bien, tratándose de la participación de la juventud en temas relacionados con el ejercicio de sus derechos políticos, el capítulo II (Derechos Civiles y Políticos) integra en el artículo 18 la libertad de expresión, reunión e información, comprometiendo a los estados a promover las medidas necesarias para apoyo a las organizaciones y asociaciones juveniles para el financiamiento de sus proyectos y programas.

Por su parte, el artículo 21 adopta y da forma al derecho de la participación política de este sector en temas de representatividad y gobierno:

Artículo 21. Participación de los jóvenes.

1. Los jóvenes tienen derecho a la participación política.
2. Los Estados Parte se comprometen a impulsar y fortalecer procesos sociales que generen formas y garantías que hagan efectiva la participación de jóvenes de todos los sectores de la sociedad, en organizaciones que alienten su inclusión.
3. Los Estados Parte promoverán medidas que, de conformidad con la legislación interna de cada país, promuevan e incentiven el ejercicio de los jóvenes a su derecho de inscribirse en agrupaciones políticas, elegir y ser elegidos.
4. Los Estados Parte se comprometen a promover que las instituciones gubernamentales y legislativas fomenten la participación de los jóvenes en la formulación de políticas y leyes referidas a la juventud, articulando los mecanismos adecuados para hacer efectivo el análisis y discusión de las iniciativas de los jóvenes, a través de sus organizaciones y asociaciones⁸.

8 <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6258.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2008/6258>

De lo anterior se denota que hay un interés a nivel global por darle espacios a los jóvenes en todos los niveles de la sociedad, prueba de ello es que el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica se encuentra en trabajo continuo con la implementación de las Conferencias Iberoamericanas de Ministros y Responsables de Juventud que ha realizado recurrentemente, y con la puesta en marcha del denominado Encuentro Internacional “Jóvenes hacia el 2030. Innovación para la transformación”.

En lo que respecta a la situación jurídica del país, cabe señalar que los esfuerzos del Legislativo para dar inclusión a los ciudadanos jóvenes en temas de materia electoral y el acceso a cargos públicos tienen precedente en las reformas al marco constitucional realizadas a finales de la década de 60 e inicios de los 70 del siglo pasado, después de los acontecimientos de sociales derivados de las protestas de los jóvenes contra el gobierno del entonces presidente de México Gustavo Díaz Ordaz, en 1969; la edad para ser ciudadano y gozar de los derechos políticos se redujo y pasó de 21 años a los 18 años.

A partir de ello se generaron otras reformas constitucionales para disminuir la edad en cargos de elección, como el caso de la reforma constitucional de 1972, que para ser diputado federal se redujo la edad de 25 a 21 años. El caso de los senadores quedó sin modificación hasta 1999 en que se estableció que la edad para acceder a este cargo es de 25 años, de conformidad con el artículo 58 de nuestra Constitución federal.

Desde 1972 no se ha legislado en el tema de reducir la edad para acceder a un cargo de diputación federal; ha habido algunos esfuerzos para reducir la edad de 21 años a 18, como lo es la propuesta presentada por la fracción parlamentaria del partido Movimiento Ciudadano en la Cámara de Diputados en 2020⁹.

El 11 de junio de 2003 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que establece como su objeto principal el prevenir y eliminar todas las formas de discriminación, promover la igualdad de oportunidades y de trato entre las personas, así como establecer la obligación de los poderes públicos federales de eliminar los obstáculos e impidan el pleno desarrollo de las personas, así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país; como se observa, con la promulgación de esta ley se abre paso a los primeros indicios de una paridad entre los diversos sectores de la población.

Posteriormente, con la reforma de 2011 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cambió la manera de conocer y tratar los derechos humanos, ya que modificó de manera sustantiva once artículos constitucionales para

9 <https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/notilegis/impulsa-mc-reforma-constitucional-para-reducir-de-21-a-18-la-edad-permitida-para-ser-diputado#gsc.tab=0>

fortalecer la protección a los derechos humanos y reforzar sus mecanismos de garantía el Estado mexicano amplió la inclusión de los derechos humanos como parte obligatoria en el actuar de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, en pleno reconocimiento de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, en la búsqueda de promover, respetar, garantizar y favorecer la protección más amplia de los derechos humanos a las personas a través del principio pro persona.

El 14 de octubre de 2020 fueron aprobadas reformas constitucionales a los artículos 4 y 73 en materia de juventud, en los que se estableció que el Estado promoverá el desarrollo integral de las personas jóvenes a través de políticas públicas con enfoque multidisciplinario, que propicien su inclusión en el ámbito político, social, económico y cultural del país¹⁰. Para efectos ilustrativos, la reforma consistió en lo siguiente:

Artículo 4°.

...

El Estado promoverá el desarrollo integral de las personas jóvenes, a través de políticas públicas con enfoque multidisciplinario, que propicien su inclusión en el ámbito político, social, económico y cultural del país. La ley establecerá la concurrencia de la Federación, Entidades Federativas, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para esos efectos.

Artículo 73.

...

... 1 a XXIX-O

XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos, así como en materia de formación y desarrollo integral de la juventud, cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte.

Sin embargo, a esta fecha se encuentra pendiente la integración de lo ordenado en el segundo y tercero de los artículos transitorios que dan forma a esta adición y que mandata lo siguiente en materia de juventud:

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General en materia de Per-

10 https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/boletines/aprueba-la-camara-de-diputados-reformas-constitucionales-en-materia-de-juventud_20201014_185706#gsc.tab=0

sonas Jóvenes, en el plazo de un año, a partir de la publicación del presente Decreto. Tercero. Las Legislaturas de las entidades federativas, realizarán las adecuaciones normativas necesarias para cumplir con los fines establecidos en el presente Decreto, dentro de los 180 días siguientes a la expedición de la Ley General en materia de Personas Jóvenes.

Por lo que ve a la integración de normativa electoral como lo es la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que integra normas tendientes a garantizar la participación política de los jóvenes, es importante mencionar que en 2020 se adiciona el numeral 5 que se refiere a que

(...) Los derechos políticos se ejercerán de manera libre de violencia política contra las mujeres en razón de género, sin discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Por su parte, en la Ley General de Partidos Políticos, para efectos del caso en concreto, no existen disposiciones concretas y encaminadas a la obligación de los partidos de integrar o postular determinado número de personas jóvenes a cargos de elección popular o que garanticen la igualdad de oportunidades para este grupo.

Por su parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo no refiere textualmente algún artículo que verse precisamente sobre la protección y libre desarrollo en el ejercicio de sus derechos político-electorales de las personas jóvenes; sin embargo, de manera general establece garantías tendientes a la protección de los derechos humanos y su protección más amplia para las personas y la obligación de las autoridades para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; de igual forma, en su último párrafo prohíbe “toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”¹¹.

Por lo que ve a la edad para acceder a los cargos de gubernatura, diputaciones y ayuntamientos, la Constitución estatal refiere que, para el primero de los supuestos, de conformidad con el artículo 49 haber cumplido 30 años el día de la

11 <https://celem.michoacan.gob.mx/destino/a2000/O478fue.pdf>

elección, por lo que para el caso particular no es aplicable; ahora bien, tratándose para el cargo de diputación, de acuerdo con lo establecido por el artículo 123 fracción III, se requiere tener 21 años cumplidos el día de la elección.

La fracción II del artículo 119 de la Constitución estatal establece la edad de 21 años para ser elegible en la presidencia municipal y sindicatura; para el caso de la regiduría se requiere haber cumplido 18 años al día de la elección.

Como se puede apreciar, los rangos de edades para acceder a cargos de representación popular, excepto el de gubernatura, entra en los rangos de edad para la población joven; pero, así como para los cargos federales, se encuentra pendiente la disminución del rango de edad para que los jóvenes puedan ser sujetos de acceder a estos cargos de representatividad¹².

A nivel estatal el 24 de mayo de 2011 fue publicada en el Periódico Oficial del Estado la Ley de los Jóvenes del Estado de Michoacán de Ocampo, promulgada con el objeto de establecer las medidas y acciones que contribuyan al desarrollo integral, la participación y representación de los jóvenes en el desarrollo de la entidad, lo anterior de conformidad con su artículo 1; es importante señalar el contenido del artículo 3 por la importancia garantista que hace, ya que reafirma el goce de, entre otros, los derechos a la participación política y social de los jóvenes, alineados a lo establecido por la Constitución federal y local, los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano y los ordenamientos secundarios aplicables. De igual forma, la fracción IX del artículo 6 establece como obligación de las instituciones gubernamentales y legislativas la implementación de acciones que fomenten la participación de los jóvenes en la formulación de políticas y leyes referidas a la a este sector; es decir, se promueve la participación activa de los jóvenes para que sean propósitos en esa búsqueda de derechos no reconocidos a esa fecha¹³.

En cuanto al Código Electoral del Estado de Michoacán, de manera expresa únicamente hay una referencia al vocablo joven en el artículo 43 fracción XV, que se refiere a la atribución de la persona titular de la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Participación Ciudadana para operar programas de capacitación y concientización en temas de prevención y erradicación de la violencia política en razón de género, y el respeto al ejercicio de sus derechos político-electorales. Como se puede apreciar, únicamente se enfoca a temas de capacitación.

El 31 de diciembre de 2015 se creó el Instituto de la Juventud Michoacana, mediante decreto publicado en el Periódico Oficial, que en el artículo 4, fracción III, establece que el Instituto tiene por objeto:

12 *Ídem*.

13 <https://celem.michoacan.gob.mx/destino/2011/O5909fue.pdf>

Garantizar a los jóvenes michoacanos, mayores niveles de bienestar y mejores oportunidades de participación, que los conduzca a su integración plena en la vida económica, política y social del Estado, proponiendo y garantizando sus derechos y obligaciones.

IV. Trabajos realizados, una reforma electoral imprescindible

Si bien existen esfuerzos desde lo nacional, en los que se realizaron acciones orientadas a promover la participación de las y los jóvenes como la Iniciativa Joven-Es por México, desarrollada por el INE y la Comisión de Juventud de la Cámara de Diputados, en los que dicha práctica de formación ciudadana tuvo como objetivo fomentar la participación e incidencia de las y los jóvenes en el proceso legislativo en México, mediante la presentación de reformas, adiciones e iniciativas de ley en materia de juventud; sin embargo, esta propuesta no siguió implementándose, con lo que los esfuerzos quedaron cooptados.

De igual forma, el INE y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo firmaron un convenio de colaboración para diseñar el plan Procesos Educativos Integrales y Conformación de Comunidades de Práctica para la Construcción de Ciudadanía y la Incidencia en Políticas Públicas. Este plan se tradujo en dos componentes: el primero, #JuventudActúaMX, fue un modelo de formación de jóvenes promotores de ciudadanía orientado a desarrollar habilidades y competencias en materia de participación ciudadana e incidencia en políticas públicas. El segundo fue una Comunidad de Práctica sobre Construcción de Ciudadanía e Incidencia en Políticas Públicas.

Otro esfuerzo, en el ámbito de los jóvenes, es el concurso Debate Político Juvenil, cuyas ediciones 2013, 2014 y 2015 fueron coorganizadas con el Instituto Mexicano de la Juventud y que posteriormente se siguió realizando, para después verse suspendido en 2019.

Aunado a lo anterior, tampoco podemos dejar de mencionar la Consulta Infantil y Juvenil que se ha desarrollado desde hace varios años; sin embargo, de todas las actividades mencionadas no se ha podido lograr una inclusión certera y eficaz para las juventudes.

Una vez visualizado el panorama general que tienen las juventudes desde diversas perspectivas, se puede percibir que se han realizado acciones de manera histórica; pero a partir del proceso electoral 2017-2018 la Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación del INE comenzó a visibilizar la discriminación que recibían diversos grupos de la población, entre los que se encontraban personas afroamericanas, personas con discapacidad, personas indígenas, personas jóvenes, personas de la comunidad LGBTTTTIQ+ y personas mayores; lo anterior se evidencia en el estudio que realizó en conjunto con la Coordinación Nacional

de Comunicación Social del INE, denominado, “Perspectiva de género en la cobertura de los medios en el marco del Proceso Electoral Federal 2017-2018”¹⁴.

En dicho estudio participaron organizaciones de la sociedad civil con la finalidad de aportar experiencias e integrar con ello la metodología tendiente a visibilizar que la discriminación en medios de comunicación no era propia de las mujeres y que también había vertientes hacia otros grupos de la población que de manera histórica ha sido vulnerada. Para el caso particular de los jóvenes se integró un apartado que se refiere a los estereotipos de los jóvenes y que en gran medida presenta rasgos por los cuales, a través de estos estereotipos, son frecuentemente discriminados y no tomados con seriedad ni con la capacidad para asumir un rol en temas políticos, mucho menos acceder a cargos de representación popular, como se determina en las conclusiones del estudio citado: “La presente investigación muestra tres formas diferentes de discriminación en la cobertura mediática para las seis comunidades, que se podrían clasificar de la siguiente manera: asistencialismo basado en estereotipos que reproducen y perpetúan la concepción de vulnerabilidad o incapacidad de las personas: -Personas jóvenes...”.

Por su parte, el proceso electoral federal de 2020-2021 trajo consigo posiciones encontradas respecto a la inclusión de los jóvenes dentro de la agenda electoral como grupo vulnerable y, por ello, ser sujetos de una acción afirmativa, como es la postura del INE al no integrarlos como sujetos de esa acción.

Desde lo local, el Organismo Público Local Electoral de Michoacán ha realizado diversas acciones en favor de las juventudes, consistentes en el desarrollo de espacios de debate en los que ha participado activamente como integrante del comité organizador como fue en el caso de Torneo Interuniversitario de Invierno de Debate, organizado por el Tecnológico de Monterrey Campus Morelia y realizado en diciembre de 2019; el Torneo Estatal de Debate para Mujeres Políticas “Gertrudis Bocanegra”, organizado por el Observatorio de Participación Política de las Mujeres en Michoacán y efectuado en agosto de 2019; el Concurso de Debate Político, organizado por la Junta Distrital 09 del INE en Uruapan, en enero de 2020; el Concurso de Debate Intercultural y Colectivo, organizado por el IMJUVE en noviembre de 2021, así como los Consejos Electorales Juveniles de 2019 y 2021.

Por otra parte, en materia propiamente electoral, el Instituto Electoral de Michoacán (IEM) durante los procesos electorales locales de 2014-2015 y 2017-2018, en temas de jóvenes únicamente se limitaba a temas capacitación y educación cívica, lo anterior con sustento en la Memoria Electoral del Proceso Electoral Ordinario Local 2014-2015¹⁵ y la Memoria Electoral del Proceso Electoral Ordi-

14 <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2019/08/Estudio-de-interseccionalidad.pdf>

15 http://www.iem.org.mx/documentos/publicaciones/memorias/memoria_2014_2015.

nario Local 2017-2018. Diputaciones locales y ayuntamientos¹⁶; sin embargo, el último proceso electoral local 2020-2021 reviste de gran importancia en el tema, ya que derivado de una cadena impugnativa de un grupo de personas con autoadscripción a la comunidad LGBTTTIQ+ y personas en situación de discapacidad presentaron en el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (TEEM) un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, registrado con el expediente TEEM-JDC-028-2021, en contra de la omisión del Consejo General del IEM para implementar acciones afirmativas en beneficio de personas que integran la comunidad LGBTTTIQ+, indígenas, jóvenes y las que presentan alguna discapacidad, para acceder a cargos de elección popular en las próximas elecciones de diputaciones locales y ayuntamientos. Por tal motivo, el Tribunal local emitió sentencia en la que determina dentro de los resolutivos:

Primero. Es fundada la omisión atribuida al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán.

Segundo. Se ordena al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán la emisión de acciones afirmativas en los términos precisados en la presente resolución¹⁷.

Con la finalidad de dar cumplimiento a lo ordenado por la autoridad jurisdiccional, el Consejo General del IEM emitió el acuerdo IEM-CG-72/2021, el 8 de marzo de 2021, en el que se aprueban los Lineamientos para la implementación de acciones afirmativas en cargos de elección popular, a favor de las personas LGBTTTIQ+, indígenas, jóvenes y personas en situación de discapacidad, aplicables para el Proceso Electoral Ordinario Local 2020-2021 y, en su caso, las elecciones extraordinarias que se deriven¹⁸.

La acción afirmativa que se refiere a las juventudes está integrada en el capítulo IV, que trata sobre la postulación y registro de personas jóvenes.

El artículo 15 establece la obligación de los partidos políticos como sujetos obligados para “registrar por el principio de mayoría relativa, por lo menos una

pdf

16 <http://www.iem.org.mx/documentos/publicaciones/memorias/MEMORIA%20ELECTORAL%20PROCESO%20ELECTORAL%202017-2018.pdf>

17 http://52.11.177.151/adjuntos/documentos/documento_6042cec729d0f.pdf

18 http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2021/IEM-CG-72-2021_IEM%20CG-72-2021_%20Acuerdo%20CG_%20Lineamientos%20para%20la%20implementacion%20de%20acciones%20afirmativas%20a%20favor%20de%20personas%20LGBTTTQ,%20indigenas,%20jovenes%20y%20con%20discapacidad_08-03-2021.pdf

fórmula de jóvenes, de entre 21 y 29 años cumplidos al día de la elección; o bien podrán hacerlo por la vía de representación proporcional debiendo colocarlas dentro de los primeros ocho lugares de la lista”.

Por su parte, el artículo 16 presenta la obligación de que se “deberá postular por cada bloque de competitividad o conforme al listado nominal, por lo menos una candidatura a la presidencia o una fórmula a la sindicatura de jóvenes de entre 21 a 29 años cumplidos al día de la elección, o bien, una fórmula en alguna de las dos primeras regidurías, de jóvenes de entre 18 a 29 años de edad, según sea el caso”.

Referente a los requisitos de elegibilidad a que se refiere el artículo 16 de los lineamientos en referencia, se establece únicamente la manifestación expresa en la solicitud de que se hace en cumplimiento de la acción afirmativa para jóvenes.

Se destaca el esfuerzo realizado por las autoridades electorales estatales, por una parte, la del TEEM para en un sentido garantista ha determinado la aceptación de la inclusión de los grupos vulnerables a estas acciones afirmativas; y por la otra, la del Consejo General del IEM de desarrollar e implementar dichas acciones; los resultados de ello serán analizados en alguna parte del presente documento.

Sin embargo, esta medida sigue sin ser suficiente para la incorporación de las juventudes en el ámbito político y electoral, pues se puede observar que la participación ciudadana de personas mayores de 19 en cada proceso electoral decrece.

V. Reflexiones y consideraciones

En el contexto mexicano, y especialmente en el michoacano, a pesar de que la reciente reforma en materia de juventudes es un avance en sus derechos no se han creado las condiciones legislativas suficientes que permitan a las juventudes participar de manera activa en temas políticos y electorales.

En cuanto a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán, actualmente no se establece alguna disposición que considere los derechos de las juventudes michoacanas, ni siquiera son nombradas, como sí ocurre con otros grupos sociales en términos de la Constitución federal. Aunado a lo anterior, cabe señalar que algunas entidades federativas se han dado a la tarea de incluir a este grupo etario y otros en sus legislaciones, pero sobre todo en la conceptualización en sus Constituciones, como se muestra a continuación:

Estado	Artículos de su Constitución
Chiapas	Artículos 30 y 31 La ley garantizará que la postulación y registro de candidaturas a las Diputaciones del Congreso del Estado, y que las planillas para integrar a los Ayuntamientos cumplan a cabalidad con el principio de paridad de género, en sus dimensiones horizontal, vertical y transversal; así como la participación, por lo menos en el diez por ciento de sus integrantes, de jóvenes menores de treinta años como propietarios. En el 31 la obligación de los partidos políticos de garantizar la participación de los jóvenes.*
Colima	Artículo 87 párrafo 8 Obligación de los partidos de postular en sus candidaturas a jóvenes.**
Durango	Artículo 37 El Estado garantizará la libre participación de los jóvenes en el desarrollo político***.
Guerrero	Art. 37 Obligación de los partidos de fomentar la participación de los jóvenes en la postulación de cargos a elección popular.****
Jalisco	Artículo 15, fracción I Las autoridades estatales y municipales... fomentarán la participación de la juventud en actividades sociales, políticas y culturales*****.
Nuevo León	Art. 3 último párrafo El Estado promoverá el desarrollo integral de las personas jóvenes a través de políticas públicas con un enfoque multidisciplinario que propicie su inclusión en el ámbito político, social, económico y cultural en el Estado. La Ley en la materia establecerá los mecanismos para su cumplimiento. Art. 42 obligación de los PP de incluir a personas jóvenes*****.

* <https://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/Estatal/informacion/Leyes/constitucion.pdf>

** https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2021-04/06.pdf

*** [https://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20\(NUEVA\).pdf](https://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20(NUEVA).pdf)

**** https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173564/Constitucion_politica_estado_libre_soberano_guerrero.pdf

***** https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/constituci_n_politica_del_estado_de_jalisco.pdf

***** https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/constitucion_politica_del_estado_libre_y_soberano_de_nuevo_leon/

Oaxaca	Artículo 12 A los jóvenes de entre quince y veintinueve años, el Estado garantizará su inclusión en políticas públicas, programas, servicios y acciones en congruencia con su edad, indistintamente de su género, su estado civil, origen étnico, circunstancia social o de salud, religión o cualquier otra*****.
Puebla	Artículo 13 fracción III inciso d Se establece la obligación de los municipios y del estado de promover la participación de los jóvenes.
Quintana Roo	Artículo 49 fracción III En la integración de las planillas de los ayuntamientos se deberá postular una fórmula de candidatos jóvenes*****.

Así, del articulado presentado se advierte que en algunas de las entidades federativas no sólo se han enfocado a nombrar a la juventud, sino a determinar su inclusión en la participación política, electoral y social de la entidad, contexto que no se presenta en el estado de Michoacán y por lo cual podemos aseverar que hasta el momento no existe armonía entre sus contenidos y los de la Constitución federal, aún menos el cauce de las autoridades de Michoacán para armonizar los contenidos en su Constitución Política y generar leyes, acciones, programas y políticas públicas en favor de las juventudes.

Al respecto de esta inclusión de derechos, para las personas jóvenes en la Constitución local responde no sólo al reconocimiento de un derecho nivel constitucional, sino que marca la obligatoriedad para que, en términos de competencia, autoridades estatales comiencen a realizar actuaciones con potestad más fortalecida, sin temor a incurrir en temas de ilegalidad que, cabe destacar, ya se ha mencionado reiteradas ocasiones que las autoridades pueden formular acciones afirmativas que favorezcan a grupos en estado de desigualdad.

Así, la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, considera como nuestra máxima norma en el estado, debe tener una tendencia garantista y de congruencia con las disposiciones previamente señaladas a nivel federal, pues la posibilidad de que la Constitución local contenga disposiciones en las que se reconozca e impulse la participación política, social y cultural de las juventudes marca la pauta para que, en su caso, el IEM, en tanto autoridad designada para formular políticas públicas en el ámbito de su competencia respecto a temas como la

***** <https://www.oaxaca.gob.mx/cocitei/wp-content/uploads/sites/48/2019/07/CONSTITUCION-POLITICA-DEL-ESTADO-LIBRE-Y-SOBERANO-DE-OAXACA.pdf>

***** <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L176-XVI-20210711-CN1620210711003.pdf>

participación ciudadana y la educación cívica, que permitan justamente alcanzar los fines establecidos en la iniciativa que dio lugar a la reforma constitucional en el nivel federal, pues la inclusión en el ámbito político implica un espectro bastante amplio que no se delimita a los procesos electorales, pues existen diversos espacios que ya se han enunciado previamente en el que las juventudes participan activamente y han logrado cambios sustanciales a través de sus exigencias y movilizaciones.

Así, el análisis versa en la actuación en materia de juventudes que tienen las entidades federativas a partir de sus múltiples actores políticos como son los órganos legislativos, el Poder Ejecutivo estatal, así como los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), estos últimos encargados de fomentar la educación cívica, pero también la participación ciudadana comprendida en sentido amplio, pues queda claro que por la instancia nacional existen esfuerzos por incluir su participación.

Al respecto conviene citar lo mandato por la Convención Iberoamericana en materia de juventudes que señala de manera clara algunas directrices a implementar por parte de los órganos del Estado, en este caso del IEM, consistente en la creación de foros juveniles y el fomento a crear organizaciones y asociaciones donde se analicen sus problemas y puedan presentar propuestas de iniciativas políticas ante las instancias públicas encargadas de atender asuntos relativos a la juventud.

Estos esfuerzos deben ser primigenios, en tanto que resulten cautivadores y captadores de todos los tipos de juventudes, especialmente aquellas que cuentan con condiciones de interseccionalidad, pues permitir la participación y el acercamiento a instituciones eleva las posibilidades de refuerzo de confianza para hacer notar sus exigencias y problemáticas. En un segundo momento, mientras se generan diversas condiciones de carácter legislativo que puedan hacer vinculantes estas participaciones o al menos la opción consistirá en dar seguimiento a estas actividades para la posible formulación de políticas públicas, a la par de la implementación de acciones afirmativas cada vez mejor diseñadas y adecuadas a cubrir con la representación de las juventudes de manera eficaz y eficiente.

Algunas acciones en este sentido ya fueron formuladas desde la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023; por ejemplo, la de promover espacios y actividades que fomenten el diálogo abierto y permanente en donde niñas, niños y jóvenes expresen sus opiniones con libertad, respeto y tolerancia a las opiniones diversas, que puede incluir ciclos de debates, foros de coyuntura, espacios para la definición de problemáticas comunes, invitación de personajes que inviten al debate, entre otras, así como estructurar acciones de carácter educativo para la formación de promotores ciudadanos para la incidencia en políticas públicas, particularmente entre los jóvenes, a fin de generar una postura positiva sobre los

efectos de la participación ciudadana, electoral y no electoral, así como promover herramientas de participación ciudadana que generen incidencia ya sea de corto plazo (comités de seguimiento, grupos focales de diagnóstico), mediano plazo (comités científicos) o largo plazo (consejos de gestión), para promover el diálogo y el acompañamiento de la ciudadanía en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Lo anterior construyendo al Estado mexicano y específicamente a Michoacán a generar condiciones que permitan la implementación de una política pública integral con enfoque multidisciplinario y coordinado entre los tres órdenes de gobierno, en materia de juventudes, a fin de que este segmento de nuestra sociedad cuente con las condiciones jurídicas que le permitan desarrollar su potencial como partícipes de la transformación de la sociedad actual.

De ahí que la inclusión en el ámbito político implica un espectro bastante amplio que no se delimita a los procesos electorales, pues existen diversos espacios que ya se han enunciado previamente en el que las juventudes participan activamente y han logrado cambios sustanciales a través de sus exigencias y movilizaciones.

Siguiendo lo señalado por el Instituto Mexicano de la Juventud, se propone una reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán, desde la perspectiva de juventudes, la cual es la visión práctica y metodológica que permite identificar, desarrollar y fomentar prácticas sociales y mecanismos jurídicos e institucionales que garanticen que las personas jóvenes sean reconocidos como sujetos de derecho, con capacidad de agencia y libertad para el pleno desarrollo de su proyecto de vida, considerando sus preocupaciones y expectativas en un marco que propicie el respeto, inclusión y tolerancia hacia su diversidad y la reducción sistemática de las desigualdades que históricamente han enfrentado, para así alcanzar su bienestar integral, facilitar sus transiciones en el curso de vida y promover su participación efectiva como parte sustantiva del devenir nacional.

Esta propuesta de conformidad a lo planteado en este artículo contempla los siguientes ejes:

Agencia y participación	Espacios y territorios juveniles
• Acceso a insumos suficientes para la determinación consciente del proyecto de vida. • Creación de foros y espacios juveniles para la participación. • Incentivo y promoción de la participación juvenil por parte de los partidos políticos. • Promoción de la ciudadanía joven.	• Habilitación, recuperación y territorialización de espacios dignos para las juventudes, especialmente con interseccionalidad (físicos, transitorios, virtuales). • Mesas de trabajo por sectores o colonias. • Implementación de mecanismos de participación política especializados en juventudes y dirigidos a la recepción e implementación de propuestas de mejora de espacios y territorios.
Articulación intergeneracional	Inclusión y diversidad
• Consejos de Participación (UNICEF, 2016) • Implementación de acciones afirmativas. • Conjunción de experiencias y saberes entre grupos etarios para el robustecimiento de la política pública. • Fomento al gobierno abierto.	• Políticas públicas específicas para juventudes diversas, con perspectiva de género, intergeneracional, interseccional, intercultural, de diversidad funcional.

Dicha iniciativa de reforma se construye a partir de la función del IEM como autoridad en materia de elecciones, mecanismos de participación ciudadana a nivel local y como autoridad encargada del fomento de la educación cívica, y se formula en el sentido de darle la facultad al Instituto de generar políticas públicas en materia de educación cívica y participación ciudadana, con atención preferencial a grupos históricamente vulnerados como son personas jóvenes, infancias, personas con discapacidad, indígenas, afrodescendientes, mujeres, migrantes, personas adultas mayores y de la diversidad sexual, las cuales deberán ser implementadas en colaboración con la Secretaría de Educación del Estado tal y como se propone a continuación:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán

Artículo 98.- La organización de las elecciones y los mecanismos de participación ciudadana son funciones estatales que se realizan a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Instituto Electoral de Michoacán, en cuya integración participan los partidos políticos y la ciudadanía, según lo disponga la Ley.

[...]

[...]

[...]

[...]

El organismo público cubrirá en su desempeño, además de lo que determine la Ley, las actividades relativas a la preparación y desarrollo de la jornada electoral, otorgamiento de constancias e impresión de materiales electorales, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos y de los candidatos que de manera independiente participen en el proceso electoral; lo relativo a la preparación y desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana contemplados en la ley, el otorgamiento de la declaración de resultados de los mecanismos e impresión de materiales de participación ciudadana; asimismo, tendrá a su cargo la educación cívica y participación ciudadana, en la cual deberá garantizar la inclusión y participación política y electoral de grupos vulnerables como son las infancias, juventudes, personas indígenas, con discapacidad, la diversidad sexual, mujeres y personas adultas mayores, a través de acciones y políticas públicas con un enfoque multidisciplinario que propicien su inclusión en el Estado.

Las políticas públicas en materia de educación cívica y participación ciudadana serán elaboradas e implementadas en colaboración con la Secretaría de Educación e instituciones gubernamentales que conforme a la materia y grupo vulnerable correspondan.

[...]

[...]

[...]

De lo anterior podemos justificar que la actuación de la Secretaría de Educación del Estado en esta iniciativa de reforma tiene como fin dar mayor vinculación y aplicabilidad, y por otro lado también se contempla la participación de demás instituciones públicas que tengan conocimiento sobre las necesidades de los grupos en situación de desventaja como en las materias de las que se trate, tanto la política pública, como el mecanismo de participación ciudadana. Debiéndose acompañar de reformas legales correspondientes que permitan instrumentar tanto los mecanismos de participación ciudadana para las juventudes como las modificaciones que deban realizarse al Código Electoral del Estado de Michoacán, respecto de los artículos que señalan las atribuciones del IEM, así como las reformas a la ley de mecanismos local.

Finalmente, la tendencia en el sistema normativo interno del IEM deberá desarrollar lineamientos o disposiciones que permitan articular la creación de los foros, mesas de trabajo y demás actividades que se realicen con miras a crear u obtener un documento con sus respectivas conclusiones y turnarlo al Congreso, Poder Ejecutivo y demás dependencias de gobierno e instituciones públicas que tengan entre sus facultades dar efectuar acciones, programas a favor de este y

otros grupos vulnerables, pues como se ha mencionado, el objetivo es dar seguimiento a las necesidades y problemas a través de la apertura de espacios para las juventudes.

VI. Fuentes consultadas

- BORDIEU, P., La “juventud” no es más que una palabra. En Sociología y cultura. (163-173). México: Grijalbo/CONACULTA, 1990.
- CARLES FEIXA, “Generación XX. Teorías sobre la juventud en la era contemporánea”, Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, vol.4, núm.2, Manizales, julio- diciembre de 2006. www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-715X2006000200002
- DUARTE, K., “¿Juventud o Juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente”. *Última Década*, (13), 2000.
- INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD, “Hacia una perspectiva de juventud”, 2019. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/484348/Hacia_una_Perspectiva_de_Juventud.pdf
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, “Estudio muestral sobre la participación ciudadana en elecciones federales de 2018”, 2019. https://centralelectoral.ine.mx/wp-content/uploads/2019/08/3-EMPC-2018_REVISION_150819.pdf
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, 2017. <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-Varios/2016/ENCCIVICA-14-10-2016.pdf>
- PÉREZ ISLAS, José Antonio, “La discriminación sobre jóvenes. Un proceso de construcción”. *El cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Atzacapozalco, 2010. <https://www.redalyc.org/pdf/325/32515913005.pdf>
- UNICEF, “Los jóvenes impulsan nuevas formas de participación en democracia”, 2016. <https://ciudadesamigas.org/la-democracia-nutrirse-las-nuevas-formas-participacion-politica-utilizadas-los-jovenes/>
- Diario Oficial de la Federación (DOF), 25 de febrero de 1950. Recuperado el 14 de julio de 2020: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4590942&fecha=25/02/1950&cod_diario=196977
- Diario Oficial de la Federación (DOF), 30 de noviembre de 1977. Recuperado el 14 de julio de 2020: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=200806&pagina=41&seccion=0
- LEY DE LOS JÓVENES DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 2011. Artículo 3 inciso q) consultable en: <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-DE-LOS-J%C3%93VENES-DEL-ESTADO-REF-25-ABRIL-2016.pdf>
- LEY DE LOS JÓVENES DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO,

2011. Artículo 14, fracción XI <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-DE-LOS-J%C3%93VENES-DEL-ESTADO-REF-25-ABRIL-2016.pdf>
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 28 de octubre de 1999. Cuarta Sección. Tomo CXXIV. Disponible en https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/1999/10/28/11_CUARTA-11-99-10-28.pdf
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, 31 de diciembre de 2015. Tercera Sección. Tomo CLXIII. <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O10872po.pdf>
- <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>
- <https://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/index.html>
- https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf
- <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/view/23257/20780>
- <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/384/80/IMG/NR038480.pdf?OpenElement>
- <https://www.gob.mx/imjuve/es/articulos/la-convencion-iberoamericana-de-derechos-de-los-jovenes-cumple-10-anos?idiom=es>
- https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/marco_normativo/documeto/2016-11/Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_Pacto_de_San_Jose_de_Costa_Rica_1.pdf
- <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6258.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2008/6258>
- https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/boletines/aprueba-la-camara-de-diputados-reformas-constitucionales-en-materia-de-juventud_20201014_185706#gsc.tab=0
- <https://celem.michoacan.gob.mx/destino/a2000/O478fue.pdf>
- <https://celem.michoacan.gob.mx/destino/2011/O5909fue.pdf>
- <https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/notilegis/impulsa-mc-reforma-constitucional-para-reducir-de-21-a-18-la-edad-permitida-para-ser-diputado#gsc.tab=0>
- http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130815.pdf
- https://dof.gob.mx/2021/INE/INE_150421.pdf
- http://www.iem.org.mx/documentos/publicaciones/memorias/memoria_2014_2015.pdf
- <http://www.iem.org.mx/documentos/publicaciones/memorias/MEMORIA%20ELECTORAL%20PROCESO%20ELECTORAL%202017-2018.pdf>
- <https://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/Estatal/informacion/Leyes/>

constitucion.pdf

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2021-04/06.pdf

[https://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20\(NUEVA\).pdf](https://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20(NUEVA).pdf)

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173564/Constitucion_politica_estado_libre_soberano_guerrero.pdf

https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/constituci_n_politica_del_estado_de_jalisco.pdf

https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/constitucion_politica_del_estado_libre_y_soberano_de_nuevo_leon/

<https://www.oaxaca.gob.mx/cocitei/wp-content/uploads/sites/48/2019/07/CONSTITUCION-POLITICA-DEL-ESTADO-LIBRE-Y-SOBERANO-DE-OAXACA.pdf>

<http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L176-XVI-20210711-CN1620210711003.pdf>

DE LAS AUTORAS Y AUTORES

Cristina Viridiana Álvarez González

Secretaria particular de Magistrado de la Sala Regional Especializada del TEPJF.

Carol Berenice Arellano Rangel

Obtuvo su título de Licenciada en Derecho por la Universidad Vasco de Quiroga. Realizó estudios de Maestría en Ciencias Políticas en la Universidad Vasco de Quiroga y en Derecho Electoral en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. En el año 2010 inició sus actividades profesionales en el Instituto Electoral de Michoacán y se ha desempeñado a lo largo de su carrera como Coordinadora de Derechos Humanos en el Instituto, posteriormente fue técnica operativa en la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y como asesora parlamentaria en el Senado de la República. Ha impartido diversas capacitaciones sobre paridad de género, violencia política contra las mujeres y campañas electorales. En agosto pasado fue nombrada por el Instituto Nacional Electoral, como Consejera Electoral del Instituto Electoral de Michoacán, por un periodo de siete años. Es titular de la presidencia de las comisiones de Educación Cívica y Participación Ciudadana y, del Comité de Transparencia. Es integrante de las comisiones de Atención a Pueblos Indígenas, de Administración, Modernización Institucional, del comité editorial y del Grupo Interdisciplinario de Archivo. Forma parte de la Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales AMCEE, Red Nacional de Consejeros Electorales por una democracia Incluyente (RENACEDI, AC), Red Cívica AC; Impulsora del 1er Encuentro Nacional de Buenas Prácticas en Educación Cívica, hacia una ciudadanía temprana de las infancias y juventudes.

Alejandro David Avante Juárez

Cursó sus estudios profesionales en la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle. Una Maestría en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Socia-

les (FLACSO). Cuenta con un Máster Internacional sobre Justicia Constitucional y Derecho Electoral impartido por la Universidad de Castilla La Mancha y un Curso sobre interpretación y argumentación jurídica por la Universidad del País Vasco. Actualmente cursa el Doctorado por investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue profesor titular de la cátedra de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle y profesor adjunto de la cátedra Derecho Procesal Electoral en la Especialidad en Derecho Electoral impartida en la División de Estudios de Posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México. Se ha desempeñado como Secretario Técnico de la Comisión de Administración, Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos y Secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del TEPJF. En el año 2010 fue designado Juez de Distrito por oposición, siendo adscrito en el año 2011 al Juzgado Quinto de Distrito en Celaya, Guanajuato. En el año 2013 fue adscrito al Juzgado Cuarto penal especializado en cateos, arraigos e intervención de comunicaciones. En 2015, fue adscrito al Juzgado Tercero de Distrito Especializado en Ejecución de Penas en la CDMX. En este mismo año, resultó vencedor para la designación de Magistrado de Circuito. En el 2016, fue designado Magistrado Electoral de la Sala Regional Toluca del TEPJF, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal.

Lorenzo Córdova Vianello

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor de Investigación en Historia del Pensamiento Político y de las Instituciones por la Universidad de Turín, Italia. Investigador Titular "B" de Tiempo Completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en donde fue coordinador del área de Derecho Electoral. El Sistema Nacional de Investigadores (SNI) lo reconoce como Investigador Nacional nivel III. En 2010 la UNAM lo reconoció con el Premio Universidad Nacional para Jóvenes Académicos. Es profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de México, impartiendo las materias de Teoría de la Constitución, Derecho Constitucional y Derecho Electoral. Articulista del diario El Universal y colaborador de la revista Voz y Voto. Es autor de varios textos sobre temas electorales,

constitucionales y de teoría política. El más reciente de sus libros es *La democracia no se construyó en un día*, en coautoría con Ernesto Núñez (Grijalbo, México, 2021). También destacan *Derecho y poder*. Kelsen y Schmitt frente a frente (Fondo de Cultura Económica, 2009), en coautoría con César Astudillo, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional* (UNAM-IEPC, 2010) así como, en coordinación conjunta con César Astudillo *Reforma y control de la constitución*. En 2010-2011 se desempeñó como Secretario Técnico del grupo de trabajo que procesó en el Senado de la República la “Reforma política”. Miembro de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios de la Transición Democrática. El 15 de diciembre de 2011 fue nombrado Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral. Derivado de la Reforma Político-Electoral, el 3 de abril de 2014 la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, lo nombró Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral (INE) rindiendo protesta el 4 de abril de 2014.

Elia Catalina Cruz Barajas

Subdirectora de Cultura para la No Discriminación del Consejo Estatal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la Violencia en Michoacán (COEPREDV) desde su creación en 2017. Cuenta con Estancia Posdoctoral en el Departamento de Investigaciones Educativas (DIE)– CINVESTAV - IPN, Cd. De México, Doctorado en Ciencias del Desarrollo Regional en el Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Maestría en Relaciones Internacionales y Política Comparada realizada en la “Université Catholique de Louvain la Neuve”, Bélgica (1998) y Licenciatura en Administración de Empresas en la Universidad Autónoma Metropolitana – A (1992). Ha impartido clases en diversas Universidades, entre ellas, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores del Estado de México, la Universidad Vasco de Quiroga de Morelia, el Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación y la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Ha publicado artículos en revistas especializadas, capítulos de libros y libros en temas de migración calificada, educación superior, y género, entre otros.

Gabriela Del Valle Pérez

Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM y Maestra en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica México. Su experiencia en materia electoral ha sido tanto en el ámbito federal como local; se ha desempeñado como Coordinadora de Ponencia y Secretaria de Estudio y Cuenta en la Sala Regional Distrito Federal, ahora CDMX y Coordinadora de Ponencia y Secretaria de Estudio y Cuenta en el ahora Tribunal Electoral de la Ciudad de México; fue Secretaria Particular y Secretaria de Estudio y Cuenta Adjunta en la Sala Superior del TEPJF. Fue Magistrada del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Se desempeñó como Magistrada Presidenta de la Sala Regional correspondiente a la Primera Circunscripción con sede en Guadalajara del TEPJF. Actualmente es Integrante del Pleno de la Sala Regional Guadalajara del TEPJF. En la academia ha sido ponente y moderadora en diversos eventos. Forma parte de la Asociación Mexicana de Mujeres Juezas y Magistradas (AMMJUM) y la Asociación Internacional de Mujeres Juezas (AIWJ por sus siglas en inglés).

Luis Espíndola Morales

Licenciado en la materia por la Universidad Autónoma de Querétaro. Maestro en Derecho Procesal Constitucional con mención honorífica por la Universidad Panamericana. Especialidad en Derecho Constitucional y Procesos Constitucionales por la Universidad de Castilla en España. Fue designado por el Senado como Magistrado de la Sala Regional Especializada del TEPJF para el periodo 2020-2029. Fungió como Consejero Electoral en el Instituto Electoral de Querétaro. Fue Director General Adjunto de la Dirección General Jurídica de la entonces Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). En el TEPJF, su labor inició como Profesional Operativo, Secretario Auxiliar y Secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Regional Toluca, en Sala Guadalajara se desempeñó como Secretario de Estudio y Cuenta, mientras que a nivel local en el Tribunal Electoral de Querétaro fue Secretario de Acuerdos y Proyectista. En el ámbito académico ha impartido asignatura a nivel Licenciatura, en la Universidad Autónoma de Querétaro y en la Barra Nacional de Abogados. Como conferencista

ha sido invitado en distintos talleres, mesas de diálogo, seminarios y diplomados, por instituciones académicas y gubernamentales a nivel nacional e internacional. Es autor del libro *Ilegalización de partidos políticos. Necesidad de regulación en México*, coautor en 11 publicaciones y ensayista en 20 textos.

Gabriela Fuentes Reyes

Doctora en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana. Profesora-investigadora de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la UAEM (en comisión). Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (nivel 1). Actualmente es Magistra de la Séptima Sala (con sede en Toluca) del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México. Fue la Primera Mujer Abogada General de la UAEM en 2017. Fungió como Presidenta de la Red de Organismos Defensores de Derechos Universitarios y Defensora Titular de los Derechos Universitarios en la UAEM durante 2016. Principales líneas de investigación: bienestar, personas adultas mayores y vulnerabilidad.

Dante Jaime Haro Reyes

Abogado y Maestro en Derecho, con especialidad en Administración de Justicia y Seguridad Pública, por la Universidad de Guadalajara de México, Egresado del Centro William Perry for Hemispheric Defense Studies, Washington D.C. USA, Maestro en Derecho (Magister legum) y Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Heidelberg, Alemania. Fue Presidente del Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara, Fiscal de Derechos Humanos de Jalisco, Secretario Técnico del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación y enlace del Mecanismo Nacional para Protección de Periodistas y Defensores de DD HH. Cuenta con la Certificación Internacional en Cultura de Paz y Gestión Vinculativa por el Centro de Estudios en Estrategia y Políticas Públicas de Buenos Aires, Argentina y También tiene la Certificación Internacional en Educación para la Paz por el International Peace Institute y Fundación Pax Humana. Es Director del Centro Público de Medios Alternativos de Solución de Conflictos No.ACR 005/2021 Certificado y Acreditado por el IJA del Poder Judicial de Jalisco. Actualmente es miembro del Sistema

Nacional de Investigadores nivel II de Conacyt y Primer Defensor de los Derechos Universitarios (Ombusperson) de la Universidad de Guadalajara.

Ignacio Hurtado Gómez

Consejero Presidente del Instituto Electoral de Michoacán. Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Maestría en Derecho por División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. “Especialización en Derecho Electoral”, impartido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Del 21 de febrero al 21 de agosto de 2020, Encargado del Despacho de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral de Michoacán. Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Secretario Técnico de Presidencia en el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Investigador especializado en funciones de Coordinador de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Funciones de auxiliar en apoyo jurisdiccional con motivo del proceso electoral 2006 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jefe de departamento “A” en funciones de auxiliar investigador del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán; del 1 de julio de 2005 al 28 de junio de 2005. Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Asesor de la Vocalía Ejecutiva del entonces Instituto Federal Electoral. Abogado postulante. Ponente en congresos, simposios, jornadas, conferencias, seminarios y paneles. Profesor en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Susana Madrigal Guerrero

Profesora investigadora titular de tiempo completo de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, adscrita a la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

Eduardo Medrano Flores

Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua, con maestría en Derechos Humanos y Doctor en Derecho, por la misma Universidad, su experiencia laboral se inicia dentro del Poder Judicial de la Federación en el área de Amparo y se consolida durante 14 años, encargado de la protección y defensa de los derechos humanos, como Visitador General y Secretario Técnico respectivamente en la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en el Estado de Chihuahua. A la postre es nombrado como Director de la entonces Escuela Estatal de Policía de la Secretaría Estatal de Seguridad Pública de Chihuahua -hoy Instituto Estatal de Seguridad Pública de la Fiscalía General del Estado-. En el ámbito de la docencia, inicia su labor como docente en los cursos de formación y actualización policial de la entonces Procuraduría General de Justicia en el Estado a partir del mes de enero del año 1999 a la fecha. Su experiencia como capacitador, fue compartida en la Universidad Regional del Norte de la ciudad de Chihuahua, así como otras instituciones educativas. En lo que radica a su experiencia administrativa en la Universidad, fue nombrado Coordinador del Doctorado del área de Derecho y posteriormente Secretario de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua. Cursó sus estudios de Doctorado en la Facultad de Derecho por la misma Universidad, presentando la defensa de la tesis, denominada: "La Trascendencia de la Sentencia Rosendo Radilla Pacheco, en el nuevo Modelo Constitucional de Derechos Humanos", obteniendo su grado mediante una mención honorífica. Es Maestro de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua y Ponente en los Congresos Nacionales e Internacionales sobre el área de derechos humanos y amparo. Actualmente se desempeña como Secretario de Investigación y Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua.

Juan Adolfo Montiel Hernández

Doctorante en Derecho Constitucional y Derechos Humanos en el Instituto Iberoamericano de Derecho Electoral; Maestro en Ciencias Políticas por la Universidad "Vasco de Quiroga"; licenciado en Derecho por la UNAM con una especialidad en Comunicación

Política, Elecciones y Democracia en la Universidad de Salamanca, España. En la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo es profesor titular de Ciencia Política y Comunicación Política en la Licenciatura de Ciencias de la Comunicación. Fue docente por varios años en otras universidades de Morelia. Ha laborado en la materia electoral desde el 2007 en instancias jurisdiccionales, en el IFE, en el INE y desde octubre de 2020 es Consejero Electoral en el Instituto Electoral de Michoacán (IEM) hasta septiembre de 2027..

José Ramón Narváez Hernández

Doctor en Derecho por la Universidad de Florencia. Profesor colaborador y visitante en Universidades de América Latina y Europa. Doctor honoris causa por la Universidad Andina Néstor Caceres. Titular de Filosofía del Derecho del Posgrado en la UNAM y profesor investigador de la Escuela Judicial Electoral.

Jean Cadet Odimba On´Etambalako Wetsbokonda

Investigador nacional nivel II, profesor investigador titular de tiempo completo de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Adscrita a la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Especialista en la materia de derechos humanos con una trayectoria conocida y comprobable de más de 25 años en la divulgación y protección de los mismos, así como en el trabajo vinculado con la sociedad civil organizada y con las instituciones gubernamentales y no gubernamentales tal como las ONG de derechos humanos, las comisiones de derechos humanos tanto la nacional como la estatal. Docente desde hace más de 25 años en universidades de prestigio a nivel estatal, nacional e internacional. Además de contar con una amplia trayectoria en capacitación de ONG, instituciones públicas, privadas, personal de municipios del estado de Michoacán, elementos de seguridad pública, entre otros grupos de la sociedad civil.

Rubén Ortega Lozano

Doctor en Derecho por el Instituto de Altos Estudios Jurídicos de Jalisco, Facilitador Certificado y Docente de Métodos Alternos de Resolución de Conflictos, Enlace-Representante en la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad de Guadalajara.

Luis Ignacio Peña Godínez

Consejero Electoral del Instituto Electoral de Michoacán. Licenciado en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Maestría en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del TEPJF. Especialidad en Justicia Electoral, en proceso de obtener por el TEPJF. Catedrático de la materia de Sociología Jurídica y Civil II en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y Campus de Hidalgo, Michoacán. Enlace Académico de la Facultad de Derecho dentro del Campus Miguel Hidalgo con la Facultad de Derecho de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Abogado Postulante. Secretario Auxiliar de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Secretario de Estudio y Cuenta Adjunto en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actuario Judicial Adscrito al Juzgado Cuarto de Distrito en materia Civil con sede en el Distrito Federal. Actuario Judicial adscrito al Juzgado Sexto de Distrito con sede en Matamoros, Tamaulipas. Escribiente en Juzgado Primero Civil del Distrito Judicial de Morelia del Poder Judicial del Estado de Michoacán.

Gabriela Ruvalcaba García

Directora de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Doctora y Maestra en Derecho Electoral, por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Abogada y Maestra en Derecho Constitucional y Amparo, por la División de Estudios Jurídicos, del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.

Maribel Valdez Solís

Maestra en Derecho. Profesora en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, investigadora y profesionalista jurídica. Ha publicado artículos en revistas especializadas, capítulos de libros y libros en temas de violencia contra la mujer, igualdad sustantiva, acceso a derechos y participación política de la mujer. Disponibles en: Researchgate: <https://www.researchgate.net/profile/Maribel-Valdez-2>; Academia: <https://independent.academia.edu/MaribelValdezSolis>; y Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6441-7353>.

*Legitimidad electoral
y participación incluyente,*
con un tiraje de 500 ejemplares,
se terminó de imprimir en el mes
de noviembre de 2022 en los talleres
de Editorial Cienpozueros.

Una publicación que permita desde el título hacernos reflexionar sobre la legitimidad del sistema electoral a través de la inclusión es algo que es absolutamente deseable en un periodo como el que estamos viviendo. El sistema electoral mexicano ha llegado a ser tan complejo como quizá ningún otro en el mundo, así que la temática es bastante amplia, pero existen tópicos que van interesando más que otros a una generación, que van convirtiéndose en puntos cardinales que es necesario leer de manera integral para entender las coyunturas. Así que encontramos como temas recurrentes el voto como una práctica electoral, las autoridades electorales, la justicia electoral, la comunicación política, la violencia política, la participación política, y, sobre todo, el tratamiento que ciertos grupos han obtenido del sistema electoral para ser tomados en cuenta y lograr pleno acceso a sus derechos político-electorales.

