



La sinergia democrática de los derechos humanos en torno al sistema político-electoral de la Ciudad de México



Coordinación:
Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez
Norma Elena Flores García



La sinergia democrática de los derechos humanos en torno al sistema político-electoral de la Ciudad de México



Coordinación:
Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez
Norma Elena Flores García

La sinergia democrática de los derechos humanos en torno al sistema político-electoral de la Ciudad de México

DR. © 2023 Tribunal Electoral de la Ciudad de México
Magdalena 21, Col. Del Valle Centro
Benito Juárez, C.P. 03100
Ciudad de México
Tel. 55 5340 4600
www.tecdmx.org.mx

Primera edición: Diciembre de 2023

Publicación de distribución gratuita

El contenido y las opiniones expresadas en este libro
son responsabilidad exclusiva de las y los autores.

Coordinación:
Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez
Norma Elena Flores García

Coordinación de Género y Derechos Humanos
Encargada de Despacho de la Coordinación: Norma Elena
Flores García
Subdirector: Juan Antonio Mejía Ortiz
Secretario Ejecutivo: Jorge Luis Vázquez Sanluis

Coordinación de Difusión y Publicación
Coordinador: Miguel Ángel Quiroz Velázquez
Subdirectora: Andrea Cristina Lehn Angelides
Formación editorial y diseño de portada: José Gabriel Guzmán
Flores

DIRECTORIO

Armando Ambriz Hernández

Magistrado Presidente Interino

Martha Leticia Mercado Ramírez

Magistrada

Juan Carlos Sánchez León

Magistrado

Elizabeth Valderrama López

Secretaria General

Luis Martín Flores Mejía

Secretario Administrativo

Sandra Araceli Vivanco Morales

Defensora Pública de Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos

Agar Leslie Serrano Álvarez

Encargada de Despacho de la Contraloría Interna

Eber Dario Comonfort Palacios

Director General Jurídico

María Dolores Corona López

Secretaria Técnica de la Comisión de Controversias Laborales y Administrativas

Armando Azael Alvarado Castillo

Encargado de Despacho de la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores

Elvira Susana Guevara Ortega

Directora de la Unidad de Estadística y Jurisprudencia

Otilio Esteban Hernández Pérez

Director de la Unidad de Servicios Informáticos

Anabell Arellano Mendoza

Directora del Instituto de Formación y Capacitación

Christian Alberto Ruiz Sánchez

Director de Vinculación y Enlace

Coordinación de Vinculación y Relaciones Internacionales

Haydé María Cruz González

Coordinadora de Transparencia y Datos Personales

Sabina Reyna Fregoso Reyes

Coordinadora de Archivo

Norma Elena Flores García

Encargada de Despacho de la Coordinación de Derechos Humanos y Género

Orlando Anaya González

Coordinador de Comunicación Social y Relaciones Públicas

Miguel Ángel Quiroz Velázquez

Coordinador de Difusión y Publicación

ÍNDICE

Nota preliminar 17

Prólogo 19

Dra. Estela Fuentes Jiménez

Magistrada Presidenta del TJACDMX

I. AVANCES EN EL ACCESO A LA JUSTICIA ELECTORAL. CASOS Y SENTENCIAS EMBLEMÁTICAS DE LA JUDICATURA LOCAL Y NACIONAL

Optimización del principio constitucional de Interés Superior de la Niñez en la judicatura electoral de la Ciudad de México. Estudio de dos casos: TECDMX-JEL-089/2022 y TECDMX-JEL042/2023 35

Mtro. Armando Ambriz Hernández

Magistrado Presidente Interino del Tribunal

Electoral de la Ciudad de México

**II. DIMENSIÓN Y POSIBILIDADES DEL CONTROL
DE CONSTITUCIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA
JURISDICCIÓN ELECTORAL EN EL MARCO DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

Dimensión y posibilidades del control de constitucionalidad en el ejercicio de la jurisdicción electoral en el marco de los derechos humanos	59
---	-----------

Mtra. Karina Martínez Ochoa

*Dictaminadora de la Unidad General de Investigación de
Responsabilidades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

**III. REFLEXIONES PARA LAS BASES DE UN MODELO
DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA JUDICIAL
ELECTORAL**

Reflexiones para las bases de un modelo de servicio profesional de carrera judicial electoral	73
--	-----------

Dr. Alejandro Sergio González Bernabé

*Consejero de la Judicatura Federal, Presidente de la Comisión de
Carrera Judicial y del Consejo de Administración del Tribunal
Electoral del Poder Judicial de la Federación*

Reflexiones en torno a la implementación de un modelo de servicio profesional de carrera judicial electoral en México	91
--	-----------

Dr. Reyes Rodríguez Mondragón

*Magistrado Presidente del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

IV. ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL DERECHO LABORAL DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES

Estado actual y perspectivas del derecho laboral de las instituciones electorales	123
<i>Mtro. José Luis Rodríguez Díaz de León</i>	
<i>Secretario del Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México</i>	

Estado actual y perspectivas del derecho laboral de las instituciones electorales	135
<i>Dr. Porfirio Marquet Guerrero</i>	
<i>Director del Seminario del Derecho del Trabajo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de México</i>	

V. EL MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD PARA LA IMPLEMENTACIÓN CON TRANSVERSALIDAD DE LOS MECANISMOS ESTRUCTURALES DE INCLUSIÓN ELECTORAL

Modelo social de la discapacidad	159
<i>Mtra. Cecilia Elena Guillén Lugo</i>	
<i>Asambleísta consultiva del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México</i>	

La discapacidad: un fenómeno social complejo. ¿Cómo entenderla desde un enfoque no capacitista y de derechos?	191
<i>Mtro. Mauricio Huesca Rodríguez</i>	
<i>Consejero del Instituto Electoral de la Ciudad de México</i>	

**VI. PERSPECTIVAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA
DE LAS PERSONAS ADULTAS EN LOS PROCESOS
ELECTORALES Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

- Participación política de las personas mayores desde
la mirada de la normativa regional: Convención
Interamericana sobre la Protección de los Derechos
Humanos de las Personas Mayores 211
Esp. en Derecho Electoral Martha Leticia Mercado Ramírez
Magistrada del Tribunal Electoral de la Ciudad de México

- Perspectivas sobre la participación política de
las personas adultas en los procesos electorales
y de participación ciudadana 227
Lcdo. Jorge Alberto Valencia Sandoval
Director General del Instituto Nacional
de las Personas Adultas Mayores

**VII. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES.
PARIDAD, VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO
Y COLISIÓN DE DERECHOS EN LA CONSTRUCCIÓN
DE UNA DEMOCRACIA INCLUYENTE**

- Participación política de las mujeres ¿Igualitaria? 249
Mtra. María G. Silva Rojas
Magistrada Presidenta de la Sala Ciudad de México
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La participación y empoderamiento político de la mujer: un desafío para el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus Objetivos para el Desarrollo Sostenible	269
<i>Dra. Norma Inés Aguilar León Catedrática de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y Especialista en Derecho Electoral y Derechos Humanos</i>	
 VIII. SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS.	
DIÁLOGO CULTURAL COMPLEJO Y ARGUMENTACIÓN JURÍDICA INDÍGENA	
Los sistemas normativos en los pueblos originarios de la Ciudad de México	289
<i>Dra. Laura Ita Andehui Ruiz Mondragón Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes En colaboración con Lcdo. Carlos Bravo Vázquez Director de Pueblos y Barrios Originarios en la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes</i>	
Sistemas normativos indígenas. Diálogo cultural complejo y argumentación jurídica indígena	321
<i>Mtra. Jacqueline Guadalupe Ortiz Andrade Catedrática de Filosofía del Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México</i>	

IX. LA TRANSFORMACIÓN EVOLUTIVA DEL DERECHO ELECTORAL DESDE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS PERSONAS LGBTTQA+

- La transformación evolutiva de los derechos político-electORALES de la población LGBTTIQA+ a través de las acciones afirmativas. Avances, resistencias y desafíos para la efectiva representación política de la diversidad sexual 341
Mtro. Óscar Daniel Rodríguez Fuentes
Consejero Electoral del Instituto Electoral del Estado de Coahuila

X. PERSPECTIVAS DE UNA DEMOCRACIA INTERGENERACIONAL. EXPECTATIVAS Y REALIDADES DE LA INFANCIA Y LA JUVENTUD RESPECTO AL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

- Perspectivas de una democracia intergeneracional. Expectativas y realidades de la infancia respecto al sistema político mexicano 371
Nashieli Ramírez Hernández
Presidenta de Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

- Perspectivas de una democracia intergeneracional. Buenas prácticas del Estado mexicano 387
Lcdo. Guillermo Rafael Santiago Rodríguez
Director General del Instituto Mexicano de la Juventud

XI. PERSPECTIVAS DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y DE LAS PERSONAS SUJETAS A PRISIÓN PREVENTIVA

Perspectivas de la participación político-electoral de las personas migrantes de cara al Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales 2023-2024	409
<i>Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero</i>	
Perspectivas de la participación político-electoral de las personas en prisión preventiva en México	439
<i>Dr. Bernardo Valle Monroy Consejero Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México</i>	



Nota preliminar

El Tribunal Electoral de la Ciudad de México planifica anualmente los proyectos editoriales que serán ejecutados por sus distintas áreas. Todos esos proyectos forman parte del Programa Anual Editorial (PAE) que es aprobado por el máximo órgano de dirección, esto es, el Pleno del Tribunal Electoral.

En ese sentido, la presente obra fue propuesta por la Coordinación de Derechos Humanos y Género durante 2022 y aprobada para su ejecución en el PAE 2023.

A mediados de 2023, hubo cambios en la dirección de dicha Coordinación y en los órganos colegiados internos, los que son responsables de su operatividad. Al respecto, la Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez fue designada Presidenta Interina del Comité de Género y Derechos Humanos, así como del Grupo de Igualdad Laboral y No Discriminación. Por su parte, la Maestra Norma Elena Flores García fue designada Encargada de Despacho de la Coordinación de Derechos Humanos y Género.

De ahí que la obra fue retomada por la nueva gestión y, como podemos atestiguar, llevada a su culminación.

Finalmente, aprovechamos estas breves palabras para agradecer a las autoras y a los autores por los espléndidos artículos que hicieron posible este libro.

Prólogo

Prologar esta obra: *La sinergia democrática de los derechos humanos en torno al sistema político-electoral de la Ciudad de México*, representa un gran honor para mí.

Es un libro de la mayor trascendencia, pues ofrece una serie de reflexiones, de orden histórico, sociológico, político y jurídico-electoral, que ayudan a comprender cómo se forjó el fortalecimiento del sistema político-electoral de nuestra capital hasta llegar a su cristalización; para ello se hace énfasis en dos conceptos torales: los derechos humanos y la democracia, tópicos que son de fundamental importancia para la gobernabilidad en la Ciudad de México.

El objetivo de este trabajo radica en desarrollar de la mejor manera estos dos conceptos, ya que democracia y derechos humanos están estrechamente vinculados; sin embargo, existen múltiples factores que los colocan en aparente confrontación; es decir, parece estar implícita la subordinación de la democracia a los derechos humanos; no obstante, es claro que estos últimos garantizan elecciones libres y justas en condiciones de igualdad política, pues refrendan un proceso libre

Prólogo

de opinión, al tiempo que aseguran la aplicación de las decisiones tomadas, permitiendo que la democracia sea efectiva.

Se afirma que los derechos humanos y la democracia no son antagónicos, por el contrario, se condicionan mutuamente con el propósito de lograr el éxito de la sociedad en su conjunto, de ahí que la protección y materialización de los derechos humanos se constituye en una aspiración genuinamente democrática.

Por ello la importancia de esta publicación, cuya realización involucró múltiples esfuerzos de distinguidas personas académicas, destacadas y destacados servidores públicos tanto de la administración pública como del Servicio Profesional Electoral, personas expertas en los ámbitos público, privado, social, académico y de la sociedad civil organizada, comprometidas en un trabajo sistemático para estudiar el paulatino y complejo proceso de democratización en nuestra Ciudad.

Esta compilación de artículos representa un gran esfuerzo, coordinado por la Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez, integrante del Pleno del Tribunal Electoral de la Ciudad de México y Presidenta Interina del Comité de Género y Derechos Humanos. Sin lugar a dudas con trabajos de esta relevancia se contribuye al avance de la agenda de derechos humanos y democracia.

En la primera parte, denominada *Avances en el acceso a la justicia electoral. Casos y sentencias emblemáticas de la judicatura local y nacional*, el Maestro Armando Ambriz Hernández, Presidente Interino del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, en su artículo “Optimización del principio constitucional de Interés Superior de la Niñez en la judicatura electoral de la Ciudad de México. Estudio de dos casos: TECDMX-JEL-089/2022 Y TECDMX-JEL042/2023” realiza un análisis detallado de dos sentencias emitidas por ese Tribunal, acerca de la participación política de la infancia y la

juventud en procesos de participación ciudadana, a la luz del principio constitucional de Interés Superior de la Niñez, circunstancia que exigió un análisis de los casos en sede de derechos humanos, a fin de garantizar las libertades y derechos de este sector poblacional en una democracia incluyente, a través de una serie de medidas apoyadas en la perspectiva de infancia, y así salvaguardar su derecho de participación en la toma de decisiones públicas que le involucran, así como el diseño de materiales de información adecuados a su edad y madurez y, finalmente, la emisión de una versión comprensible de la sentencia.

En la segunda parte, *Dimensión y posibilidades del control constitucional en el ejercicio de la jurisdicción electoral en el marco de los derechos humanos*, la autora en su artículo centra su estudio en una importante deliberación, refiere que los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental y, en su conjunto con otros derechos, hacen posible la vida democrática, de ahí la importancia y trascendencia del acceso a la justicia ante violaciones a los derechos políticos.

Estableciendo también, que la existencia de órganos electorales sólo es compatible si está prevista de la posterior revisión judicial de sus decisiones relacionadas con el ejercicio de derechos humanos.

Lo cual constituye la fuente de su obligación de ejercer ya sea de oficio o a petición de parte el control de convencionalidad en materia de derechos humanos, adecuado al modelo constitucional existente en el ordenamiento interno, conforme a los parámetros delineados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la tercera parte, los artículos son de la pluma del Doctor Alejandro Sergio González Bernabé, Consejero de la Judicatura Federal y del Doctor Reyes Rodríguez Mondragón, Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación y, el tema versa sobre *Reflexiones para las bases de un modelo de servicio profesional de carrera judicial electoral*, los autores plasman de una manera clara y precisa la necesidad de instituir un modelo de servicio profesional de carrera judicial, para fortalecer a los órganos impartidores de justicia como entes autónomos e independientes, al tiempo que se consolide una profesionalización de las personas servidoras públicas de los órganos jurisdiccionales, así como la mejora en sus condiciones laborales y progreso en su actuación.

Hacen referencia a la forma en la que se ha construido el Poder Judicial de la Federación, a través de diversos marcos jurídicos y sus reformas y que tienen entre otros objetivos la instauración de una carrera judicial como un modelo meritocrático de ingresar, permanecer y ascender en la carrera judicial. Establecen algunos antecedentes sobre los sistemas de gestión en el sector público y sobre la carrera judicial. Dejando claro que el Poder Judicial de la Federación ha dado pasos importantes en la instauración del sistema judicial de carrera, a efecto de mejorar el desempeño de sus cuadros con base en los principales cambios derivados de las reformas de 2021.

Concluyendo que la carrera judicial y los servicios civiles administrativos deben ser respetados y fortalecidos y que, para ello, se requiere no sólo de la colaboración de quienes integran el Poder Judicial de la Federación, sino también de actores y actores políticos y sociales que procuren los recursos y el respaldo para que estos sistemas se consoliden en el futuro próximo.

Un tema novedoso es el que se aborda en la parte cuarta, denominada *Estado actual y perspectivas del derecho laboral de las instituciones electorales*. Donde los autores, el Maestro José Luis Rodríguez Díaz de León y el Doctor Porfirio Marquet Guerrero, describen de manera nítida cuáles son las

funciones, atribuciones y competencias del Instituto Nacional Electoral (INE) en lo que respecta a los conflictos laborales con las personas servidoras públicas, las controversias respecto a la interpretación y aplicación de las normas jurídicas laborales, además hacen propuestas serias y atendibles para mejorar los procesos.

Se menciona que, a pesar de que la estructura legal es clara, y no obstante los tres pilares fundamentales en los que descansa la reforma laboral de 2019, su éxito dependerá de su implementación efectiva y del esfuerzo para promover una cultura laboral basada en el respeto a la dignidad de las y los trabajadores.

Subrayan también que existe un campo de estudio pendiente al no estar incluidas las instituciones electorales en el apartado A del artículo 123 constitucional, ya que no se considera a sus trabajadoras y trabajadores dentro de la regulación por el apartado B, ni a las personas empleadas bajo el régimen especial laboral.

Concluyen, entre otros aspectos, que el estado actual y las perspectivas del derecho laboral en las instituciones electorales en nuestro país revelan una evolución de trascendencia en la protección de los derechos de las personas trabajadoras y la promoción de la democracia.

La parte quinta, la constituyen dos grandes artículos de la pluma del Maestro Mauricio Huesca Rodríguez y la Maestra Cecilia Elena Guillén Lugo, sobre *El modelo social de discapacidad para la implementación con transversalidad de los mecanismos estructurales de inclusión electoral*. En ellos dan cuenta de la trascendencia de las acciones que las autoridades electorales han tomado, considerando el documento *Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad*, pues aquí se encuentra consagrado el derecho de las personas con discapacidad, que les permite emitir el voto secreto en las

elecciones, así como en los refrendos populares y la obligación de los Estados a garantizarlo a través de procedimientos, instalaciones y materiales electorales que sean adecuados, accesibles y fáciles.

Narran detalladamente cómo en los últimos años se ha impulsado y promovido el ejercicio de libertades y derechos de la ciudadanía, para fortalecer elecciones libres de discriminación, con el fin de posibilitar que las personas con discapacidad participen efectivamente en la vida política en igualdad de condiciones, medidas que representan un esfuerzo para alejarse del capacitismo, concepto que se utiliza para señalar la formación de estereotipos, actitudes negativas y discriminación hacia aquellas personas que tienen una diversidad funcional, por la que podrían ser discriminadas.

Finalmente destacan que, a partir de la constitucionalización de los derechos humanos en México, se colocó en el mismo nivel a los tratados internacionales y a la Constitución general, desde entonces, el Estado mexicano está obligado a garantizar las condiciones necesarias para dar cumplimiento en materia de protección y ejercicio de derechos político-electorales de las personas con discapacidad en el país.

La parte sexta se intitula *Perspectivas sobre la participación política de las personas adultas en los procesos electorales y de participación ciudadana*, este tema se encuentra en estrecha relación con el contenido de la parte previa; la Magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez y el Licenciado Jorge Alberto Valencia Sandoval abordan, esencialmente en sus correspondientes artículos, que la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores reconoce su derecho a participar en los asuntos que les interesen, tanto públicos como privados, y que para hacer efectiva esta participación es necesario eliminar barreras físicas y sociales que las limitan. Se destaca la adhesión de nuestro país a la Convención Interamericana

sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Asimismo, se da cuenta de la importancia que tiene este sector en la vida social, ya que su participación en las penúltimas elecciones, en donde se contendió tanto la Presidencia de la República como la Jefatura de Gobierno, fue este sector de la población el que tuvo mayor presencia, inclusive hace notar el papel crucial que desempeñan por su rica experiencia de vida, conocimientos y habilidades, que aportan significativamente al desarrollo político y social de una nación.

Temas que merecen un acento especial son los que corresponden a la séptima parte, de nombre *Participación política de las mujeres. Paridad, violencia política en razón de género y colisión de derechos en la construcción de una democracia incluyente*, integrada por los artículos denominados “La participación y el empoderamiento político de la mujer: Un desafío para el cumplimiento de la agenda 2030 y sus ODS” y, “Participación política de las mujeres ¿igualitaria?”, de las plumas de la Doctora Norma Inés Aguilar León y la Maestra María G. Silva Rojas.

La primera de ellas hace un reconocimiento sobre el progreso que se ha tenido respecto de los derechos humanos de las mujeres, pues sostiene que, aun cuando el reconocimiento ha sido lento y lleno de obstáculos, los logros obtenidos han sido muchos.

Asegura además que, en la actualidad, emergen nuevas acciones que obstaculizan la participación de las mujeres en la política, y esto pareciera ser un retroceso, lo cual obliga al Estado mexicano a retomar acciones y atender los compromisos internacionales, empezando por el respeto a nuestra Constitución general.

Hace notar que, para transformar las políticas y prácticas, es fundamental que las mujeres tengan una mayor

representación en los ámbitos político y público, pues pondera que ningún Estado democrático puede ignorar que la violencia contra las mujeres es un indicador claro de la falta de civilidad y desarrollo en un país. Es necesario convertir la cultura y la educación en herramientas efectivas para combatir la desigualdad y, como consecuencia, la violencia, porque afirma que, cuando la educación y la cultura se impulsan, la sociedad se transforma.

En tanto que María G. Silva Rojas reflexiona sobre la importancia que tiene una sociedad verdaderamente democrática para asegurar la igualdad de oportunidades y los mismos derechos de participación a las mujeres; reconoce además la urgente necesidad de diseñar y poner en marcha políticas sociales que atenúen las inequidades sociales y de género, con el fin de asegurar la construcción de una sociedad más justa, formada por hombres y mujeres libres, iguales y corresponsables, personas más productivas en lo económico, más solidarias en lo social, así como más participativas en lo político.

Hace hincapié en el trabajo y esfuerzo desarrollado por las mujeres, y sostiene que las mujeres hemos cumplido un rol preponderante y decisivo en la instalación de una agenda pública, que ha presionado por la conquista y el avance de derechos.

Se centra en la importancia de abatir la violencia política de género y nos introduce al concepto de *doxing*, como una nueva forma de hostigamiento digital que busca la divulgación personal con fines intimidatorios o de extorsión.

Deja claro que el camino para remover los obstáculos que no han permitido a las mujeres acceder en plenitud a la vida pública, ha sido largo, muy largo y, no obstante, queda mucho por recorrer; el acceso de las mujeres al poder, la eliminación de la violencia de género, todo ello, a pesar de los avances, siguen siendo asuntos inconclusos.

La octava parte, *Sistemas normativos internos. Diálogo cultural complejo y argumentación jurídica indígena* se refiere a otro aspecto muy importante de la dicotomía democracia-derechos humanos; integrada por los artículos que las autoras: la Doctora Laura Ita Andehui Ruiz Mondragón y la Maestra Jacqueline Ortiz Andrade denominan “Los sistemas normativos en los pueblos originarios de la Ciudad de México” y “Sistemas normativos internos. Diálogo cultural complejo y argumentación jurídica indígena”, respectivamente, en donde el planteamiento central es la protección de los derechos político-electORALES de las personas indígenas y, para ello, a lo largo de un recorrido histórico, explican conceptos que son útiles para entender lo difícil que puede ser, en algunos casos, identificar quién es una persona, pueblo o comunidad indígena, así como sus características específicas; asimismo distinguir las diferencias entre comunidad indígena, usos y costumbres, derecho indígena y derecho político-electoral indígena.

Las autoras entretienen, de manera impecable, aspectos fundamentales de los pueblos originarios, partiendo de lo consagrado en el artículo 2 de nuestra Carta Magna; identifican qué es la conciencia de la identidad indígena, el criterio fundamental para determinar a quiénes se les reconoce y, por lo tanto, aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

De igual forma la Constitución Política de la Ciudad de México, aprobada en 2017, y sus antecedentes en la Ley de Participación Ciudadana, de 2010 y la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas en la Ciudad de México, de 2019, constituyen un marco legal que reconoce la composición plurilingüe, pluriétnica y pluricultural sustentada en las personas habitantes, los pueblos y barrios originarios históricamente.

En la novena parte, el artículo “La transformación evolutiva de los derechos político-electORALES de la población LGBTTTIQA+ a través de las acciones afirmativas. Avances,

resistencias y desafíos para la efectiva representación política de la diversidad sexual”, el autor, el Maestro Oscar Daniel Rodríguez Fuentes, desarrolla de manera acuciosa los derechos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, emanados desde el artículo primero, en donde se aprecia que en México todas las personas tienen garantizados los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, mientras que las autoridades tienen la obligación de garantizarlos en el ámbito de sus respectivas competencias, por lo que queda prohibida toda discriminación motivada por preferencias sexuales.

En el mismo sentido desarrolla cómo la Constitución Política de la Ciudad de México dispone que la dignidad humana es el principio rector supremo y sustento de los derechos humanos. Haciendo un análisis riguroso y atinado sobre la cuota arcoíris como acción afirmativa y como una medida necesaria para la inclusión.

Hace patente que los derechos político-electORALES son derechos de toda la ciudadanía, por ello, es importante el reconocimiento de la población LGBTTTIQA+ y refiere cómo se han desarrollado estrategias transversales a efecto de que se respeten, protejan, promuevan y garanticen los derechos civiles y políticos de esta comunidad en la Ciudad de México, bajo los principios de igualdad y no discriminación.

En la décima parte, intitulada *Perspectivas de una democracia intergeneracional. Expectativas y realidades de la infancia y la juventud respecto al sistema político mexicano*, encontramos el artículo del mismo nombre, autoría de Nashieli Ramírez Hernández, en el que hace referencia a un aspecto fundamental para el desarrollo de los derechos políticos de nuestras generaciones futuras.

Con un amplio conocimiento del tema y con un acucioso estudio de dos sentencias emitidas por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, nos llevan de la mano para comprender que, tanto la niñez como la juventud, son capaces de ejercer una participación política más activa en la toma de decisiones colectivas, al verse involucradas en la esfera pública de manera progresiva; y por ello, para consolidar una sociedad con una estructura democrática más sólida, debe trabajarse en la preparación de una ciudadanía de calidad, asimismo, da un repaso sobre las acciones que en materia de derechos político-electorales se han llevado a cabo, de manera integradora y con el propósito de proteger el interés superior de las niñas y los niños.

Destacando que los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes están previstos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, instrumentos internacionales y leyes de alcance nacional, como en la Convención sobre los Derechos del Niño, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Aunado a lo anterior, hace énfasis en que, en materia electoral, los derechos de la infancia y la juventud se ejercen por medio de modalidades particulares, de acuerdo con sus características biológicas y sociales. Destaca la imperiosa necesidad de reforzar los mecanismos para promover su participación y evitar así el debilitamiento de la expresión de sus intereses.

También hace notar que la participación infantil y de adolescentes debe ser alentada y promovida, no sólo para la construcción de la democracia actual, sino también en función de la sostenibilidad de un sistema político que asegure, a su vez, la vida de personas y sociedades tal como las conocemos, lo cual es claro en el tema medioambiental, pero también durante situaciones complejas, cada vez más comunes, como emergencias sanitarias o incluso conflictos armados.

Integrando esta parte, encontramos el artículo del Licenciado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, titulado “Perspectivas de una democracia intergeneracional. Buenas prácticas del Estado mexicano”, en el cual realiza un estudio profundo con perspectiva intergeneracional de la participación política y legislativa de las infancias y las juventudes en México.

Asimismo, refiere que la creación de parlamentos específicos y las reformas legislativas demuestran un compromiso con la equidad y la representación, permitiendo que todas las voces sean escuchadas, lo cual impulsa en sede de derechos humanos el necesario tránsito de una representación descriptiva a una sustantiva: para promover un avance sustantivo en la transversalización de la perspectiva de juventudes en las políticas públicas del país, que erradique toda visión tradicional y adultocéntrica de las juventudes.

Por último, y no por ello menos importante, encontramos la parte undécima de esta publicación, titulada *Perspectivas de la participación político-electoral de las personas migrantes y de las personas sujetas a prisión preventiva*, relativa a dos de las nuevas formas de ampliar el marco de los derechos político-electORALES en la Ciudad de México; los dos artículos que la integran son de las plumas de la Consejera Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Bernardo Valle Monroy y se denominan respectivamente “Perspectivas de la participación político-electoral de las personas migrantes, de cara al Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales 2023-2024” y “Perspectiva de la participación político-electoral de las personas en prisión preventiva en México”.

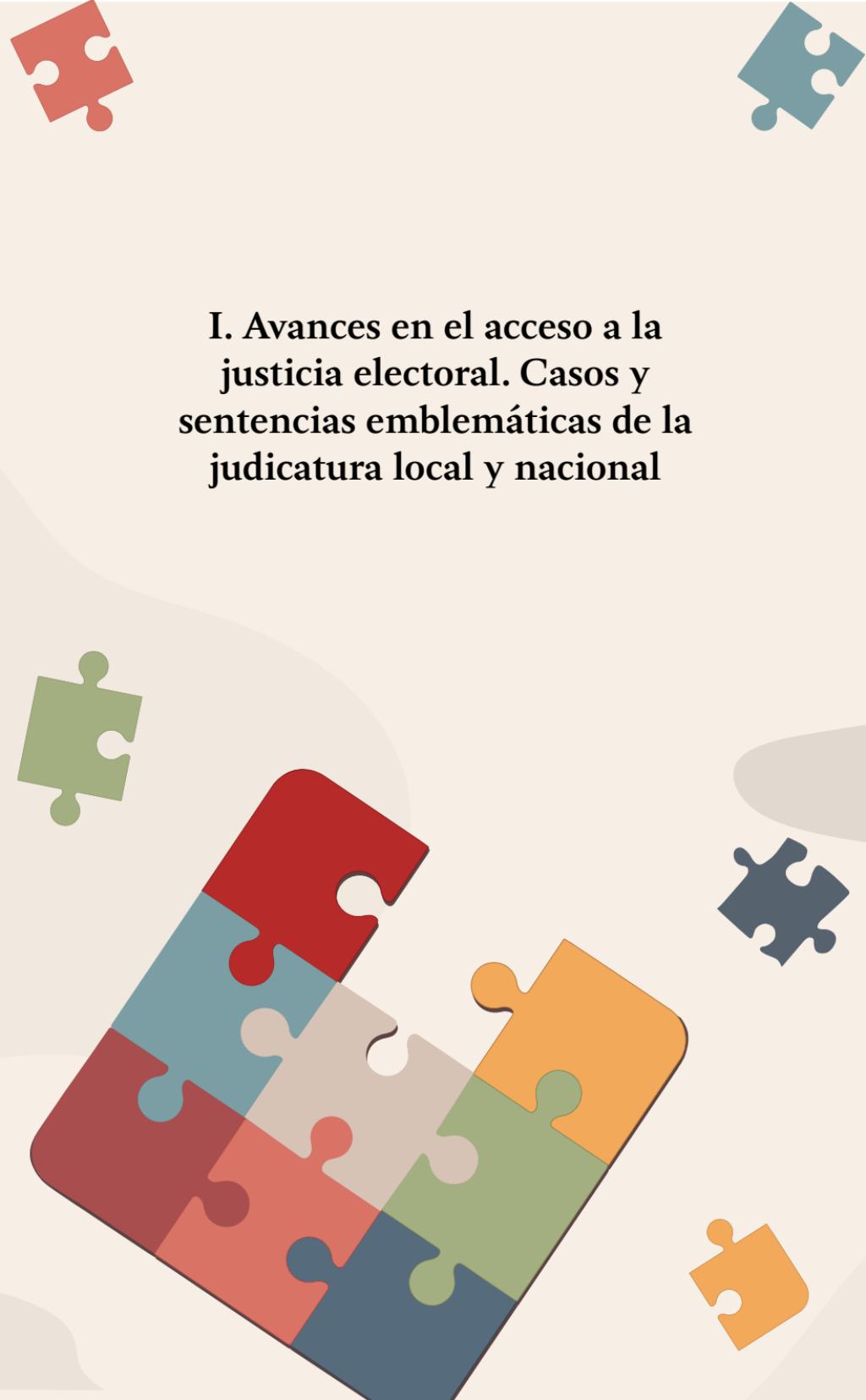
No obstante, al tratarse de los derechos más recientes, quienes participan en este capítulo lo hacen de forma atractiva, narrando las complejidades que surgieron para la obtención y reconocimiento de los mismos, sin dejar de contemplar los retos que ha implicado su ejercicio efectivo en los procesos

electorales recientes, al tratarse del voto de las mexicanas y mexicanos que residen en el extranjero y de las personas que se encuentran sujetas a prisión preventiva. Este último significa una visión evolutiva del derecho al voto y la presunción de inocencia, que sin duda amplía el alcance y la protección de los derechos humanos.

Después de concluida la lectura de la obra que me honro prologar, estoy convencida de que la democracia es la mejor manera que hemos encontrado para transmitir el poder sin que medie la violencia; además, conceptos contundentes como seguridad, certidumbre, libertades en todos los ámbitos, entre otros, son eficaces para emprender el camino hacia la construcción de una democracia que también consolide un respeto absoluto y una expansión de los derechos fundamentales.

Por ello, es importante señalar que la presente publicación no solamente representa una contribución significativa a la literatura político-electoral, sino al entendimiento de cómo las reformas legales y las políticas públicas impactan en el comportamiento en una ciudad que todavía sigue trabajando por el reconocimiento pleno de los derechos de las y los capitalinos y el fortalecimiento de sus instituciones.

Estela Fuentes Jiménez
*Magistrada Presidenta del Tribunal de Justicia
Administrativa de la Ciudad de México*



I. Avances en el acceso a la justicia electoral. Casos y sentencias emblemáticas de la judicatura local y nacional



**Optimización del principio
constitucional de Interés Superior
de la Niñez en la judicatura
electoral de la Ciudad de
México. Estudio de dos casos:
TECDMX-JEL-089/2022 y
TECDMX-JEL042/2023**

Armando Ambriz Hernández

Mtro. Armando Ambriz Hernández

**Magistrado Presidente Interino
del Tribunal Electoral de la Ciudad de México**

Licenciado en Derecho egresado de la Universidad Autónoma de Guadalajara; cuenta con un Posgrado en Derecho Corporativo y Económico y una Maestría en Derecho Procesal Constitucional, ambos por la Universidad Panamericana, así como con la especialidad en Justicia Electoral.

Se ha desempeñado como servidor público en diversas dependencias, tanto federales como estatales, entre ellas: la Procuraduría Agraria, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal. Además, laboró 12 años como Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

INTRODUCCIÓN

El progreso de una sociedad libre, igualitaria y democrática se basa en la comprensión y el reconocimiento de la contribución proveniente de la diversidad en la población, así como en garantizar su plena participación en las decisiones que atañen al país de acuerdo con sus contextos de vida y circunstancias particulares.

De los sectores que conforman la población, la infancia y la juventud, en ocasiones, se han visto excluidas u obstaculizadas en sus vías de acceso a los proyectos sociales, por lo que se consideran como población de atención prioritaria, que requiere de mayor impulso y visibilización, además de la protección efectiva de sus derechos, plasmados en diversos instrumentos internacionales y nacionales, en donde se les reconoce como titulares de los mismos y se les otorga la protección más amplia de la ley para participar en la vida pública y en la planeación y desarrollo del país.

Los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes están previstos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los instrumentos internacionales y las leyes de alcance nacional, pero esencialmente, en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

En materia electoral, los derechos de la infancia y juventud, como se explica más adelante, se ejercen a través de modalidades particulares, de acuerdo con sus características biológicas y sociales. Sin embargo, es necesario reforzar los mecanismos para promover la participación de estos grupos poblacionales a través del fomento de su contribución en espacios de reunión para el abordaje de estos temas y evitar así el debilitamiento de la expresión de sus intereses.

En este tenor, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, en México residen 31 millones de personas de 15 a 29 años, que representan el 25% del total de la población en el país.¹

Asimismo, el mismo censo indica que, si nos fijamos en niñas y niños de 0 a 14 años de edad, en nuestro país residen 31.8 millones, que en términos relativos representan el 25.3% de la población total,² y respecto de quienes tienen entre 12 a 29 años, hay 37.8 millones de personas, lo que equivale a un 30% del total de habitantes del país.³

De los porcentajes aludidos, se infieren importantes cifras representativas de la juventud, adolescencia y niñez en nuestro país, lo que muestra la inmensa riqueza y valor que representa su participación y aportaciones a través de los mecanismos y modalidades establecidas.

En este contexto, se considera de suma importancia tomarles en cuenta como figuras primordiales en el sistema político del país, brindarles confianza en las instituciones protectoras de sus derechos, así como darles a conocer la normatividad aplicable con que cuentan para hacerlos valer, como

¹. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/salaDeprensa/noticia.html?id=5912>

². Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_Nino21.pdf

³. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_Juventud22.pdf

una herramienta para el fomento del interés de este sector en la materia, al considerarles como una generación edificadora de cambios y que intervienen de forma activa en el desarrollo social.

Tal necesidad es convergente con la Convención sobre los Derechos del Niño (y de la Niña), que señala como principios rectores el **interés superior de la infancia**, su derecho a la igualdad y no discriminación, su derecho a la participación y el principio de vida, supervivencia y desarrollo. Esto es, la autoridad debe considerar su edad, grado de madurez y el nivel de comprensión sin discriminación alguna.

En tal sentido, en las siguientes líneas se abordan dos sentencias relevantes en materia político-electoral, en las que este grupo poblacional ha sido parte actora, con el objeto de exponer el análisis particular realizado por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México para emitir la resolución correspondiente, a través de la aplicación de los elementos necesarios para juzgar con perspectiva de infancia y adolescencia, y las determinaciones que tomó con el objeto de potenciar el ejercicio de los derechos de este grupo poblacional.

NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN EL CONTEXTO DEMOCRÁTICO

De conformidad con el artículo 24 de la Constitución Política de la Ciudad de México, la ciudadanía conlleva un vínculo entre las personas y la comunidad a la que pertenecen, para el goce de los derechos normativamente reconocidos. La ciudadanía mexicana se asume cumpliendo los requisitos que establece, entre otros, el artículo 34 de la Constitución federal, esto es, haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir.

Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño indica que “se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. En este sentido y de manera más detallada, el artículo 5 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, señala que son niñas y niños los menores de 12 años, y adolescentes las personas de entre 12 y 18 años de edad.

Ahora bien, no obstante que las niñas, niños y adolescentes no satisfacen el requisito de mayoría de edad, se encuentran en un proceso gradual de formación cívica y de preparación para los asuntos públicos, por lo que cuentan con la posibilidad de participar e influir en la toma de decisiones sobre los asuntos que les afectan, de la misma forma en que se consideran aptos para adquirir determinadas obligaciones, como trabajar.⁴ En este sentido, el derecho de participación política no debe confundirse con el derecho al voto, que se ejerce con la mayoría de edad.

En el ámbito político-electoral, las personas de este sector cuentan con modalidades de participación pública dependiendo su edad, es decir, la participación formal e informal, representadas en dos momentos distintos de conducta cívica y se desempeñan en forma alterna y en ambas modalidades; sin embargo, dentro de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y personas jóvenes se encuentra la participación en la toma de decisiones públicas que les atañen o en temas de su interés.

Asimismo, es importante precisar que la edad descrita no representa una limitante para la impartición de justicia,

⁴. El artículo 123 de la CPEUM fija en los 15 años la edad mínima de admisión al empleo; a su vez, el artículo 22 de la Ley Federal del Trabajo permite que las y los jóvenes de 17 años puedan trabajar sin la necesidad de que sus padres y/o madres otorguen autorización, contrayendo, en consecuencia, los correspondientes deberes hacendarios y de seguridad social.

considerando que la Primer Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)⁵ ha determinado que —de conformidad con el artículo 112 de la Convención sobre los Derechos del Niño— la participación de las niñas, niños y adolescentes (NNA), “en un procedimiento jurisdiccional no puede estar predeterminada por una regla fija en razón de su edad, ni aun cuando esté prevista en la ley”.

A su vez determinó que la sujeción a la valoración judicial de la participación de las personas infantes o adolescentes en los procedimientos jurisdiccionales no debe ser leída jamás como una barrera de entrada, sino como el mecanismo que dé cause a su derecho;⁶ en este sentido las personas juzgadoras deben procurar el mayor acceso de las personas menores de edad, en la medida de lo posible, al examen de su propio caso.

Un aspecto que inevitablemente debe ser considerado en los procesos de formación ciudadana es el de la participación infantil. La ciudadanía activa de las personas no es posible siquiera imaginarla si no se fomenta su inclusión en los asuntos que les afectan en lo individual o como parte de un colectivo desde la edad temprana.

Desde hace varias décadas, en los instrumentos internacionales de derechos humanos —y principalmente en la

⁵. Como se desprende de la Jurisprudencia 1^a/J 13/2015 (10^a) del rubro “INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. EL DERECHO DE LOS MENORES A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA NO PUEDE ESTAR PREDETERMINADO POR UNA REGLA FIJA EN RAZÓN DE SU EDAD”. Disponible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 18, mayo de 2015, tomo 1, p. 382.

⁶. De acuerdo con la Jurisprudencia 1^a/J 12/2015 (10^a) del rubro “INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. EL EJERCICIO DEL DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA INVOLUCRA UNA VALORACIÓN DE PARTE DEL JUEZ”. Disponible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 18, mayo de 2015, tomo 1, p. 383.

Convención sobre los Derechos del Niño de 1989— se incorporaron los derechos de participación política a favor de las niñas, niños y adolescentes, cuyo ejercicio posibilita la participación.

Sin embargo, una condición primordial para el ejercicio de los derechos es que éstos no solamente sean morales, sino también legales, por ello la trascendencia de reconocerlos en instrumentos jurídicos. Para el caso de México, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) establece de manera explícita el derecho a la participación.

En este orden de ideas, el artículo 6 de esta ley indica que uno de los principios rectores de la misma es el de la participación, mientras que el artículo 13 a la letra dice: “Para efectos de la presente Ley son derechos de niñas, niños y adolescentes, de manera enunciativa mas no limitativa, los siguientes: [...] XV. Derecho de participación; XVI. Derecho de asociación y reunión; XVIII. Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso” (LGDNNA, artículo 13, fracciones XV y XVI, 2016).

En este sentido, con respecto a la seguridad jurídica y al debido proceso, las autoridades deberán garantizar en todo momento la prevalencia y protección del interés de la niñez, de conformidad con su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez.

De igual forma, en las fracciones XI, XIII y XIV del artículo antes citado, se hace referencia a los derechos a la educación, a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura, y a la libertad de expresión y de acceso a la información, los cuales se relacionan directamente con la participación.

Asimismo, el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Infancia y Adolescencia,⁷ emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, plantea los aspectos básicos necesarios para analizar los asuntos desde una perspectiva que asegure que los derechos de niñas, niños y adolescentes sean respetados atendiendo su nivel de madurez y comprensión particular, así como las demás características de su contexto.

Igualmente, refiere que la resolución de casos que involucre niñas, niños y adolescentes exige el reconocimiento, respeto y conciencia de que son titulares de derechos, con autonomía para tomar sus propias decisiones. Esto incluye la libertad de emitir sus opiniones en cualquier decisión que les involucre y de hacer valer todos los derechos que tienen ante el Estado, la familia y la sociedad.⁸

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha sostenido que las medidas especiales de protección que el Estado debe adoptar en los casos que comprenden a niñas, niños y adolescentes parten de su especial vulnerabilidad a violaciones de derechos humanos. Esto, además, está determinado por distintos factores como la edad, las condiciones particulares, su grado de desarrollo y madurez, entre otros.

Por ello, el principio de igualdad exige que las autoridades realicen todas las acciones necesarias, incluyendo tratos

⁷. En adelante *Protocolo*.

⁸. Los artículos 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconocen a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos. En múltiples ocasiones, la SCJN ha reconocido que los NNA “ejercen sus derechos de manera progresiva en la medida en que van desarrollando un mayor nivel de autonomía”. A esto se ha denominado “evolución de la autonomía de los menores [sic]”, o “adquisición progresiva de la autonomía de los niños [sic]”. Por ejemplo, en las sentencias recaídas al Amparo Directo en Revisión 2479/2012, *op. cit.*, p. 28, y Amparo Directo 30/2008, resuelto el 11 de marzo de 2009, p. 73. En condiciones similares se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, véase Corte IDH. Caso Gelman vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C, No. 221, párrafo 129.

diferenciados, para asegurar que los derechos puedan ejercerse plenamente por todas las personas.

En este sentido, las autoridades judiciales deben asegurar que los derechos de niñas, niños y adolescentes con motivo de un proceso sean respetados según sus características particulares, a través de una justicia adaptada, evitando en todo momento su revictimización.

Por su parte el artículo 11 de la Constitución local establece que las personas jóvenes son titulares de derechos y tendrán la protección de la ley para participar en la vida pública y en la planeación y desarrollo de la ciudad.

Asimismo, señala que niñas, niños y adolescentes son titulares de derechos y gozan de la protección constitucional en la entidad, por tanto, la actuación de las autoridades atenderá los principios del interés superior de la niñez y adolescencia, de la autonomía progresiva y de su desarrollo integral; también garantizarán su adecuada protección a través del Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.

Debido a lo anterior, las personas servidoras públicas deben actuar con perspectiva infantil, juvenil y de género, a fin de reconocer el carácter diverso y heterogéneo de las personas menores de edad, así como sus necesidades específicas.

De manera que es posible suponer que los derechos político-electORALES, como parte de los derechos humanos, son inherentes a todas las personas; sin embargo, su ejercicio se realizará en distinta modalidad, de acuerdo con las características biológicas (edad) y sociales (escolaridad, afinidad por un partido político, etc.) de cada persona.

Por tanto, en términos generales, los derechos políticos son el conjunto de derechos humanos destinados a proteger la participación de la toma de decisiones de las personas en la sociedad, tales como el derecho al voto, a participar en elecciones,

el derecho a participar en forma directa en la solución de problemas y necesidades de la comunidad y, por último, el derecho a acceder a cargos públicos de toma de decisiones.

ANÁLISIS DE SENTENCIAS

Presupuesto participativo

Antes de abordar las resoluciones atinentes del Tribunal Electoral de la Ciudad de México es necesario detallar el contexto en el que se dieron, al ser un elemento necesario para comprenderlas plenamente.

En la capital del país, “el ejercicio del poder se organizará conforme a las figuras de democracia directa, representativa y participativa, con base en los principios de interés social, subsidiariedad, la proximidad gubernamental y el derecho a la buena administración”.⁹ La democracia participativa parte del derecho de las personas que habitan la Ciudad de México a incidir en las decisiones públicas que atañen el interés general, así como en “los procesos de planeación, elaboración, ejecución y evaluación de planes, programas, políticas, presupuesto público, control y evaluación del ejercicio de la función pública”.¹⁰

Uno de los instrumentos específicos a través del cual se hace efectiva tal modalidad democrática es el **presupuesto participativo**. Por medio de éste, la ciudadanía elige un proyecto específico destinado a mejorar espacios públicos, infraestructura urbana, obras y servicios, y actividades recreativas, deportivas y culturales, al interior de cada Unidad Territorial.

⁹. Artículo 3, numeral 3, de la Constitución local.

¹⁰. Artículo 18 de la Ley de Participación.

De esta manera, luego de la emisión de la respectiva convocatoria, cualquier persona habitante de una Unidad Territorial podrá registrar los proyectos que considere pertinentes, los cuales serán integrados a la consulta después de que un órgano dictaminador al interior de la Alcaldía que corresponda los determine como viables en los aspectos técnico, ambiental, financiero y legal, así como de impacto y beneficio comunitario y público.

Cabe señalar que, de conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución federal, todo acto de autoridad que incida en los derechos de las personas gobernadas debe de estar debidamente fundado y motivado, y que tal omisión se considerará una violación formal de la autoridad responsable.

Por tanto, para el caso que nos ocupa y considerando la obligación establecida en los artículos 126, último párrafo, y 127 de la Ley de Participación Ciudadana, el hecho de que el órgano dictaminador determine como “no viable” alguna de las propuestas, sin exponer las razones suficientes y justificadas de su decisión, da lugar a que la persona que propuso el proyecto pueda presentar un escrito para solicitar la aclaración correspondiente ante la propia autoridad responsable, el cual puede ser controvertido con posterioridad ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

Hechos que motivaron las impugnaciones

Las resoluciones que a continuación se detallan se dieron en el contexto de la Consulta Ciudadana de Presupuesto Participativo correspondiente a los años 2022 (TECDMX-JEL-089/2022), así como 2023 y 2024 (TECDMX-JEL042/2023).

En ambos precedentes, el Consejo General del Instituto Electoral local emitió una convocatoria dirigida a personas habitantes, vecinas y ciudadanas, **niñas y niños**; organizaciones

de la sociedad civil y a quienes integran las Comisiones de Participación Comunitaria de la Ciudad de México, para participar en la Consulta de Presupuesto Participativo de tales anualidades. Asimismo, aprobó el periodo de registro de proyectos y dictaminación de éstos.

Ahora bien, el primer caso se originó a raíz de que una niña de 6 años, llevó a cabo el registro del proyecto específico para la Consulta Ciudadana de Presupuesto Participativo 2022, denominado: “Tu parque El Sifón”. El órgano dictaminador correspondiente emitió su respuesta en sentido negativo, al estimar que el proyecto no era jurídicamente viable. En contra de dicha determinación, la infante proponente del proyecto presentó un medio de impugnación, siendo representada por su madre, lo que dio lugar al Juicio Electoral TECDMX-JEL-089/2022.

El segundo medio de impugnación (TECDMX-JEL042/2023), también fue promovido por una menor de edad con ayuda de la representación de su madre, pero esta vez se trató de una joven de 17 años. La parte actora se inconformó con la redictaminación negativa, que recayó a los proyectos de presupuesto participativo que presentó, denominados “Götitas de vida para mis parques”, para el ejercicio 2023, y “Reutilizar es vida”, para los ejercicios 2023 y 2024. En la especie, la autoridad responsable emitió un primer dictamen en sentido negativo y, luego de la presentación del correspondiente escrito de aclaración, confirmó el sentido de su dictaminación, al estimar que los proyectos presentados no cumplieron con la viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera.

Comentario de las sentencias

Existen diversos **puntos destacables** en ambas sentencias, pues demuestran la implementación de una perspectiva de

infancia, apoyada en el marco normativo previamente referido, aplicable a casos en los que medien derechos de niñas, niños y adolescentes.

En un primer punto, en ambas sentencias se introdujo un **apartado preliminar** en el que precisamente se estableció que el enfoque del Tribunal Electoral de la Ciudad de México se daría a través de la perspectiva de infancia, para lo cual se hizo un desglose de los derechos de las personas en dicho rango de edad y los deberes correlativos a las autoridades.

En el apartado posterior, relativo a la **procedencia del medio de impugnación**, es pertinente destacar el estudio realizado en el Juicio Electoral TECDMX-JEL-089/2022, pues se flexibilizaron diversos requisitos de procedibilidad en virtud de la perspectiva de infancia adoptada:

- Por lo que hace a la oportunidad del medio de impugnación, se estableció que “atendiendo a la justicia adaptada que este Tribunal Electoral debe considerar al momento de analizar casos en donde se inmiscuyen derechos de niñas, niños y adolescentes,¹¹ **se considerará la fecha más favorable para computar el plazo para la presentación de su demanda**”. De esta forma, se tomó como referencia la fecha de notificación por estrados, dado que no existió constancia de que la parte promovente conociera del acto impugnado vía internet. En este sentido, se estimó oportuna la presentación de la demanda, al haberse dado el cuarto día posterior a que la notificación por estrados surtiera sus efectos.

¹¹. Corte IDH. Caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua. Sentencia de 8 de marzo de 2019.

- También se adoptó un criterio *pro persona* respecto a la calificativa de la definitividad. En efecto, el Tribunal capitalino determinó que, si bien existe la posibilidad de acudir ante la dirección distrital atinente a promover un escrito de aclaración en contra del primer dictamen negativo, lo cierto es que no se advierte que ello sea un mandato de deber. Por el contrario, se trata de una de las opciones establecidas en la propia Convocatoria. De ahí que la actora podía asumir lo que a su derecho conviniera, que, en este caso, fue acudir ante la instancia jurisdiccional.

Posteriormente, se abordó el estudio de fondo de uno y otro asunto. En ambos casos, se estimaron fundados los agravios hechos valer por las partes actoras, dado que los actos impugnados acusaban una indebida fundamentación y motivación. De manera concreta:

- En el Juicio Electoral TECDMX-JEL-089/2022 se determinó que la autoridad responsable no fundamentó ni motivó los aspectos de viabilidad técnica, ambiental y financiera, pues no aportó razones, ni citó los fundamentos jurídicos en que se sustentó la negativa. Además, aunque sí dio razones en el rubro jurídico, no citó fundamentos jurídicos pertinentes ni se estableció una base argumental suficiente.
- Asimismo, en el Juicio Electoral TECDMX-JEL-042 /2023, se juzgó que los re-dictámenes controvertidos acusaron una falta e indebida fundamentación y motivación en las viabilidades técnica, jurídica, financiera y ambiental. En este caso, la autoridad aportó razones en cada rubro, pero sus argumentos

fueron insuficientes, además de que no citó fundamentos jurídicos en determinados rubros.

La justificación de la decisión que se adoptó en el fondo de la controversia resulta relevante en tanto que dirimió la controversia planteada. No obstante, con relación al presente comentario de sentencias, lo verdaderamente destacable fueron los **efectos que se ordenaron en las resoluciones**, pues se apoyaron directamente en la perspectiva de infancia para procurarle un mayor beneficio a las partes actoras, en particular, y las personas en su rango de edad, en general.

Así, en primer lugar, se determinó **revocar** los actos impugnados a efecto de que la autoridad responsable analizara nuevamente las propuestas presentadas y emitiera nuevas dictaminaciones, fundadas y motivadas, en las que explicara de manera clara y detallada las razones por las que considera viable o inviable cada uno de los proyectos. Lo relevante en este respecto fue que, además, este Tribunal Electoral ordenó que las nuevas dictaminaciones se realizaran en formatos de lectura fácil, para que los términos utilizados en las respuestas sean consecuentes con la edad con la que contaban cada una de las personas inconformes.

En segundo lugar, resulta destacable la **vinculación** ordenada en la sentencia del Juicio Electoral TECDMX-JEL-089/2022. El Pleno del Tribunal Electoral local advirtió “la necesidad de generar mayores acciones para cumplir con lo mandatado por la Ley de Participación en su artículo 187, esto es, garantizar el derecho de las niñas, niños, adolescentes y personas jóvenes a participar en la toma de decisiones públicas que les afecten o sean de su interés, como en el presente caso, a participar en la Consulta de Presupuesto Participativo”.¹²

¹². Página 61 de la sentencia de referencia.

Por ello, se vinculó al Instituto Electoral para que, en futuras ocasiones, elabore formatos y guías específicas para niñas, niños y adolescentes, a efecto de que puedan participar debidamente en este tipo de instrumentos de democracia participativa. Además, de forma enunciativa, mas no limitativa, se señaló que “tanto el formato de solicitud de registro de proyecto, como el formato de dictamen de proyecto deberán contener lenguaje sencillo y accesible para que este sector de la población pueda comprender las actuaciones que se llevan desde el momento de su llenado y cuando se emitan las respuestas de las autoridades involucradas”. Finalmente, se detalló que las futuras convocatorias para la consulta de presupuesto participativo también deben emitirse en una versión para niñas, niños y adolescentes.

Por su parte, la sentencia del diverso juicio TECDMX-JEL -042/2023 evidenció que no se habían realizado las acciones referidas en el párrafo previo, por lo que se **conminó** al Instituto Electoral para que, en siguientes ocasiones, elabore los formatos señalados a efecto de que sean utilizados por los órganos dictaminadores con el fin de salvaguardar los derechos de las niñas, niños y adolescentes en materia de Participación Ciudadana.

Ahora bien, en cada caso, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México ordenó la realización de formatos de lectura fácil de su sentencia, con la intención de que las partes promoventes estuvieran en aptitud de comprender los alcances de la determinación, en función de su calidad de menores de edad y en atención a la exigencia de potenciar el acceso a la justicia. Por tales motivos, los formatos de lectura fácil tuvieron características distintas, consecuentes con la edad de las partes actoras, como a continuación se muestra:

TECDMX-JEL-089/2022

Formato de lectura fácil



Observaciones

Como se adelantó, en el presente caso la parte actora era una niña de 6 años. En este sentido:

- El formato de lectura fácil buscó ser lo más sucinto posible, limitándose a una página.
- Se buscó que el diseño gráfico empleado fuera atractivo y amigable para una niña de dicha edad.

- Se destacó: 1. La determinación del Tribunal, al manifestar que tiene razón la promovente, 2. El efecto ordenado, esto es “que vuelvan a revisar y que te expliquen bien (...) si tu proyecto puede ser votado o no”, y 3. La posibilidad de presentar una nueva impugnación.

TECDMX-JEL-089/2022

Formato de lectura fácil

TECDMX-JEL-042-2023 

Hola, Grecia

Martha, Alejandra, Juan Carlos y Armando te agradecemos que tuvieras la confianza de contarnos el problema que se presentó con tus propuestas para la Consulta de Presupuesto Participativo 2023-2024.

Siéntate en la audiencia

Tuvera razón

Te queremos decir que ya revisamos y estudiamos tu petición, nos dimos cuenta de que **tiienes razón** y que las personas que revisaron tus propuestas no lo hicieron bien, porque les faltó explicarte por qué no podían hacerse tus sistemas de recolección.

Que se revise

Por eso, estamos ordenando a esas personas que **vuelvan a revisar** y que te expliquen muy bien, y de una forma muy fácil de comprender, si tus proyectos pueden ser votados o no.

Proyecto de visitantes

Además, si la nueva revisión que se realiza de tu propuesta, consideras que no está bien, **puedes venir a este Tribunal Electoral.**

RECHAZADO





Tribunal Electoral de la Ciudad de México, garantizando justicia en tu elección

Observaciones

Por su parte, el presente medio de impugnación se inició con la demanda de una niña de 17 años, lo que conlleva una óptica particular:

- El formato de lectura fácil fue más extenso que el anterior, pero se mantuvo sucinto y claro, dado que la persona era menor de edad.
- El diseño gráfico fue más sereno, acorde a una persona de 17 años. Además, se emplearon elementos visuales y una ordenación temática que facilitó su comprensión.
- Los apartados que tuvo el formato fueron: 1. Agradecimiento, 2. “Tienes razón”, que corresponde con la decisión, 3. “Que se revise”, relativo a los efectos y 4. “Puedes visitarnos”, en función de la posibilidad de presentar un nuevo medio de impugnación.

CONCLUSIÓN

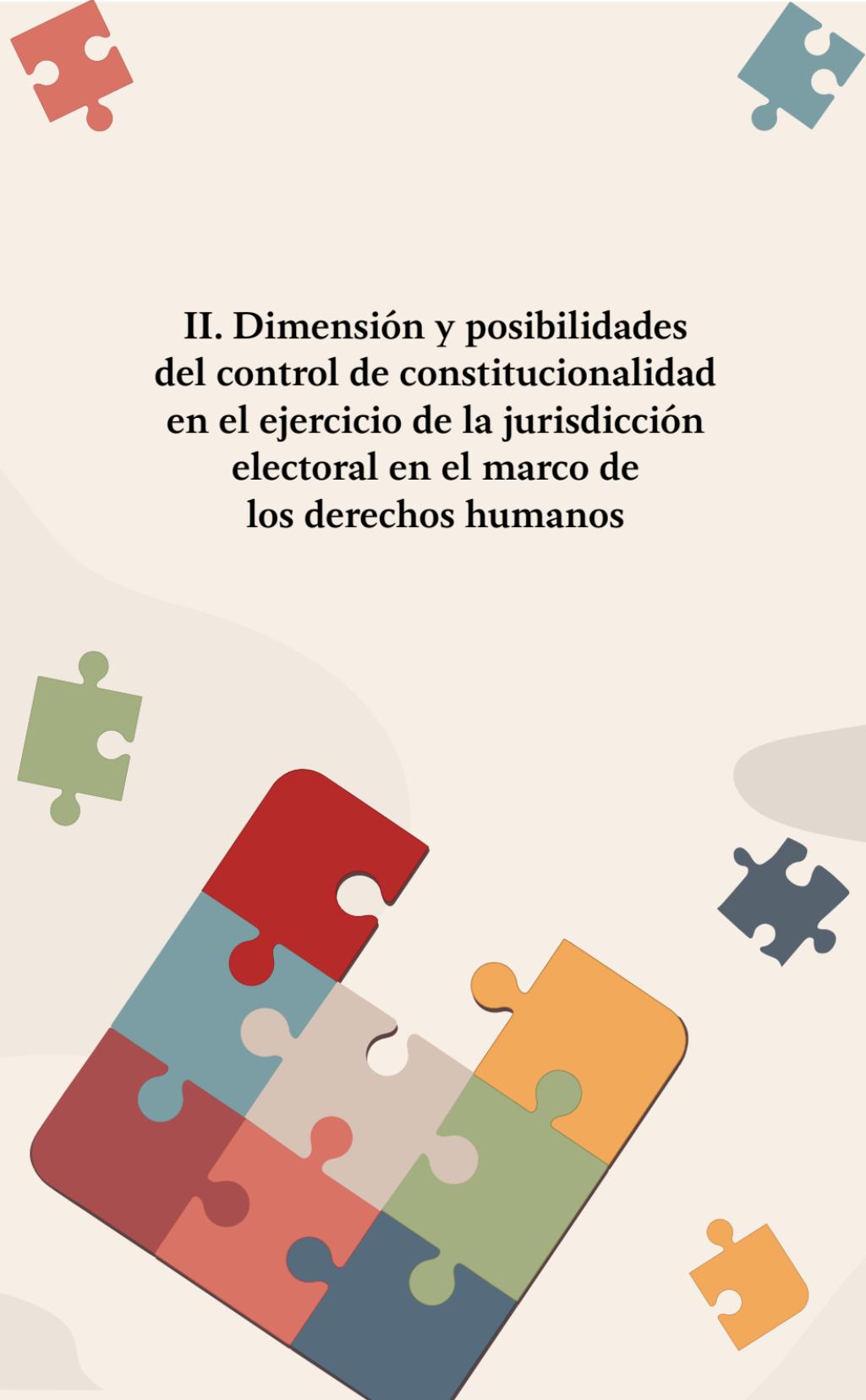
La conciencia jurídica de la comunidad crece al asumir que los derechos humanos se reconocen para todas las personas y se ejercen en las modalidades que más les beneficien. En este sentido, las personas infantes y jóvenes son sujetas de derechos, cuya participación es estratégica para la transformación y mejoramiento de la Ciudad de México, quienes, sin duda, aspiran a la plena participación en la vida de la sociedad, particularmente en los procesos de toma de decisiones, que les permitan contar con la oportunidad de hacer valer su voz y su voto, no sólo en los procesos democráticos, sino en cada momento de su vida ciudadana.

Las sentencias comentadas en el presente texto demuestran cómo se hicieron efectivos los derechos de la infancia y adolescencia, así como la aplicación de la perspectiva de menor

de edad por parte de un órgano jurisdiccional. En concreto, se destacó:

- A. Que las personas menores de edad tienen derecho a participar en instrumentos de democracia participativa, como el presupuesto participativo, dado que se encuentran en un proceso de formación ciudadana y se busca fomentar su desarrollo cívico, además de que se les reconoce como personas con capacidad para hacer un aporte significativo.
- B. Que los órganos jurisdiccionales deben identificar los casos que versen sobre derechos de la niñez y la adolescencia para emplear una perspectiva consecuente. En las sentencias analizadas, esto implicó:
 1. Introducir un apartado que desglose los derechos de dicho grupo social y las obligaciones de las autoridades.
 2. Flexibilizar los requisitos de procedibilidad de acuerdo con las circunstancias particulares del caso.
 3. Vincular a las autoridades a acciones específicas que maximicen los derechos de participación ciudadana de las personas en dicho grupo de edad.
 4. Emitir formatos de lectura fácil, consecuentes con la edad de la parte actora, que permitan un acceso más amplio y efectivo a la justicia.

II. Dimensión y posibilidades del control de constitucionalidad en el ejercicio de la jurisdicción electoral en el marco de los derechos humanos





Dimensión y posibilidades del control de constitucionalidad en el ejercicio de la jurisdicción electoral en el marco de los derechos humanos

Karina Martínez Ochoa

Mtra. Karina Martínez Ochoa

***Dictaminadora de la Unidad General de Investigación
de Responsabilidades Administrativas de la Suprema
Corte de Justicia de la Nación***

Licenciada en Derecho, con especialidades en Derecho Civil y Derecho de Amparo; es maestra en Derecho con mención honorífica por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); además cuenta con una Maestría en Ciencias Jurídicas y Doctorado en Derecho en la Universidad Panamericana con la línea de investigación en materia de ética en el combate a la corrupción; además cursó el Master in Global Rule of Law and Constitutional Democracy en la Universidad de Génova, Italia.

Entre los cargos en los que se ha desarrollado se encuentran: proyectista en segunda instancia en el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, Secretaria de Tribunal Colegiado, Directora de lo Consultivo en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Directora de lo Contencioso en el Instituto Nacional Elecotral, Asesora y, actualmente, Dictaminadora de la Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se ha desempeñado como profesora en la facultad de Derecho de la UNAM y en la Universidad Panamericana, entre otras.

Cuando pensamos en control constitucional, de manera obligada viene a nuestra mente la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del expediente varios 912/2010, cuyo valor incluso fue reconocido por la Corte Interamericana, pues ha sentado las bases a partir las cuales todas las personas juzgadoras integrantes del Poder Judicial de la Federación se encuentran obligadas a ejercer un control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus competencias y de las regulaciones procesales correspondientes.

Al paso de los años, lo que pareciera ya no ser tan claro es el porqué de tal relevancia, da respuesta contundente a la pregunta añeja de si debe o no autorizarse a las y los juzgadores a calificar la norma a la luz de principios superiores en aras de buscar el “mejor resultado”, ahora alineado a la inminente dignidad de la persona humana.

Valga citar al respecto lo dicho por Juan Ruiz Manero quien acertadamente considera que la respuesta radica en la configuración más o menos restrictiva, más o menos expansiva de los poderes judiciales que “genera en los jueces razones prudenciales —suscitar el elogio y evitar la crítica, avanzar sin obstáculo en la carrera judicial— que los induzcan a producir los resultados que esperamos de ellos. O, dicho de otra forma, los perjuicios o beneficios de las diversas construcciones

doctrinales acerca del papel de los jueces o de los estilos de argumentación jurídica no se producen de forma temporal y especialmente indiferente, sino depende de los rasgos de la(s) cultura(s) judicial(es) vigentes en cada momento y lugar".¹

Es así como, a partir de la reforma constitucional de 2011 y la célebre resolución, el pilar en que se soporta la legitimidad de la judicatura y en suma los resultados esperados de ella se sustenta ese trabajo interpretativo de caso por caso.

Tradicionalmente, en nuestro sistema jurídico operaba el control concentrado enmarcado en los artículos 1 y 133 constitucionales, y que en su momento fue postura determinante como el único medio de control sin pauta alguna para el control difuso ahora ya tan familiar, valga traer a cuenta los criterios jurisprudenciales sostenidos en las tesis 73/99 y 74/99,² sin que

¹. Juan Ruiz Manero, nota introductoria en la obra *Positivismo Constitucional* de Frederick Schauer.

². Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 193435, Instancia: Pleno, Novena Época, Materias(s): Constitucional, Tesis: P./J. 74/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo X, agosto de 1999, página 5. Tipo: Jurisprudencia. "CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución federal previene que 'Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados. En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto'". Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 193558, Instancia: Pleno, Novena Época, Materias(s): Constitucional, Tesis: P./J. 73/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo X, agosto de 1999, página 18, Tipo: Jurisprudencia.

operara competencia del Tribunal Federal Electoral para pronunciarse sobre cuestiones de inconstitucionalidad según lo entonces señalado en el criterio 23/2002.³

“CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa exprofeso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación”.

- ³. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 165367, Instancia: Pleno, Novena Época, Materias(s): Constitucional, Tesis: P./J. 23/2002. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXI, Enero de 2010, página 22, Tipo: Jurisprudencia.

“TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. De lo dispuesto en los artículos 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende, por un lado, que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de esa función jurisdiccional, así como la custodia de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos, y verificar que los actos y resoluciones que al respecto se dicten, se ajusten al marco jurídico previsto tanto en la propia Constitución Federal, como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, por otro, que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, siendo dichas acciones las únicas vías para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la propia Ley Fundamental. En congruencia con lo anterior, se concluye que la facultad para resolver sobre la contradicción de normas electorales y la

Esos criterios se dejaron de lado a partir del 25 de octubre de 2011 al resolverse la solicitud de modificación de la jurisprudencia 22/2011 en la que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó dejar sin efectos las jurisprudencias 73/99 y 74/99, derivado del marco constitucional generado con motivo de la entrada en vigor del decreto por el que se modificó el Capítulo Primero constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

De ese modo, en el sistema jurídico actual existen dos vertientes en el modelo de control constitucional acordes con el modelo de control de convencionalidad, como se indica en la propia resolución del expediente varios 912/2010, a saber, el concentrado competencia del Poder Judicial Federal con vías directas de control (acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto) y, difuso a cargo del resto de las y los juzgadores del país de manera incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada.

Incluso se reiteró la obligación de todas las autoridades del país en el ámbito de sus competencias de aplicar las normas correspondientes y hacer la interpretación más favorable a la persona —principio de interpretación hermenéutico pro persona— para lograr su protección más amplia o declarar la incompatibilidad de las mismas.

Ambas ejercidas de manera independiente, con miras a que los criterios derivados tanto del control difuso como

Carta Magna está claramente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el Tribunal Electoral sólo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que ésta no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con el propio Ordenamiento Supremo, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde”.

del concentrado, por inconstitucionalidad o por inaplicación, fluyan en el contexto de control constitucional.

En ese tenor, las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya sea en la emisión o revisión de las resoluciones, como máxima autoridad en la materia y órgano especializado del Poder Judicial, se encuentra obligado a llevar a cabo ese control directo sobre la inaplicación de las normas incompatibles con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de maximizar los derechos humanos reconocidos en nuestra Carta Magna o en los tratados internacionales.

Cabe hacer hincapié en que, en las resoluciones emblemáticas como las dictadas en los expedientes SUP-JDC-695/2007 y SUP-JDC-11/2007, en las que se llevó a cabo la interpretación conforme, previo a la reforma constitucional, y que en la reforma constitucional de 2007, en el artículo 99, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya tenían la obligación de resolver sobre la inaplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución, limitándose al caso concreto sobre el que versara el juicio.

Lo anterior reforzado por el cambio de paradigma derivado de la reforma constitucional de 2011 y la resolución histórica del expediente 912/2010 que se cuenta con precedentes de alta relevancia en materia electoral como la resolución del expediente SUP-JDC/2011 y SUP-JRC-300/2011 entre muchos otros, con los cuales se ha ido configurando y fortaleciendo el bloque constitucional en materia de derechos humanos.

Son varias las pautas dispuestas en criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la aplicación del control constitucional difuso a saber, entre las más relevantes encontramos:

A. Únicamente debe realizarse de manera expresa cuando lo soliciten las partes o consideran que la norma podría resultar inconstitucional o inconveniente, casos en los que debe precisarse el examen de regularidad constitucional de manera explícita.⁴

B. Antes de proceder al control *ex officio* debe resolverse cualquier problema relacionado con los presupuestos de procedencia o de admisibilidad,⁵ en el entendido de que el control constitucional implica la facultad de verificar la aplicación de las normas de cara a la Constitución y a los tratados internacionales sobre los derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte, sin que ello implique el desconocimiento de los presupuestos formales o materiales de admisibilidad y procedencia respectivos.

C. La metodología a seguir para realizar el control constitucional consiste en: 1) *Identificación*. Identificar

⁴. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2024990, Instancia: Primera Sala, Undécima Época, Materias(s): Común, Tesis: 1a./J. 103/2022 (11a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 15, julio de 2022, Tomo II, página 1885, Tipo: Jurisprudencia, Rubro: “CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD O CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. LAS PERSONAS JUZGADORAS ÚNICAMENTE DEBEN REALIZAR SU ESTUDIO DE FORMA EXPRESA EN SUS RESOLUCIONES CUANDO LO SOLICITEN LAS PARTES EN JUICIO O CONSIDEREN QUE LA NORMA QUE DEBEN APLICAR PODRÍA RESULTAR INCONSTITUCIONAL O INCONVENIENTE”.

⁵. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2024831, Instancia: Primera Sala, Undécima Época, Materias(s): Común, Tesis: 1a./J. 85/2022 (11a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 14, junio de 2022, Tomo V, página 4078, Tipo: Jurisprudencia, Rubro: CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. NO IMPLICA QUE DEBA EJERCERSE SIEMPRE, SIN CONSIDERAR PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES INTENTADAS.

el derecho humano que considere podría verse vulnerado, en atención a las circunstancias fácticas del caso, mismas que se desprenden de la narración del titular del derecho o del caudal probatorio que obre en el expediente; 2) *Fuente del derecho humano*. Determinar la fuente de ese derecho humano; es decir, si éste se encuentra reconocido en sede constitucional y/o convencional y fijar su contenido esencial; en otras palabras, explicar en qué consiste, a la luz tanto de su fuente primigenia como de la jurisprudencia desarrollada por el tribunal encargado de la interpretación final de la fuente; 3) *Estudio de constitucionalidad y convencionalidad*. Análisis de la norma sospechosa de inconstitucionalidad e inconvenencialidad a la luz del contenido esencial del derecho humano y determinar si éste es contravenido; y, 4) *Determinación*. Decisión sobre la constitucionalidad y/o convencionalidad de la norma; es decir, determinar si la norma es constitucional o inconstitucional, o bien, convencional o inconvenencial; la forma en cómo debe interpretarse y, en su caso, si ésta debe inaplicarse para el caso concreto.⁶

D. Es importante asegurarse de que se ha actualizado la necesidad de ese tipo de control, esto es que se advierta una norma sospechosa o dudosa de cara al parámetro de control de constitucionalidad, con la implicación de que incluso las normas pueden salvar

⁶. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2024830, Instancia: Primera Sala, Undécima Época, Materias(s): Común, Tesis: 1a./J. 84/2022 (11a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 14, junio de 2022, Tomo V, página 4076. Tipo: Jurisprudencia, Rubro: “CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. METODOLOGÍA PARA REALIZARLO”.

su presunción de constitucionalidad mediante la interpretación conforme en sentido amplio.⁷

- E. La obligación de ejercer el control *ex officio* de una norma se actualiza aun en aquellos casos en los que el derecho humano de que se trate esté regulado por la propia Constitución, porque no se trata de una cuestión de subsidiariedad, sino más bien de recalco de que las y los jueces, así como todas las autoridades del país, velen por los derechos humanos, y que esa vigilancia se traduce en el caso de las personas juzgadoras en un problema interpretativo que requiere llevar a cabo el ejercicio de tres pasos indicados en el expediente varios 912/2010.⁸
- F. Debe declararse inoperante el planteamiento del control constitucional si no se señala claramente el derecho humano que se estima infringido, la norma general a contrastarse, ni el agravio que produce, en tanto que, si bien el análisis no está limitado a las

⁷. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2010954, Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materias(s): Común, Tesis: 1a./J. 4/2016 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 27, febrero de 2016, Tomo I, página 430, Tipo: Jurisprudencia. Rubro: “CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO”.

⁸. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2009179, Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materias(s): Común, Constitucional, Tesis: 1a./J. 38/2015 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 18, mayo de 2015, Tomo I, página 186, Tipo: Jurisprudencia. Rubro: “CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. NO ES UNA CUESTIÓN DE SUBSIDIARIEDAD, POR LO QUE DEBE LLEVARSE A CABO AUN CUANDO EL DERECHO HUMANO DE QUE SE TRATE ESTÉ CONTENIDO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

manifestaciones de las partes cuando se solicita si es necesario que se hagan tales precisiones.⁹

A partir de lo anterior, corre la obligación a cargo de las autoridades jurisdiccionales en cualquier materia, incluyendo la electoral, de ejercer, ya sea de oficio o a petición de parte, el control de convencionalidad en materia de derechos humanos, adecuado al modelo constitucional existente en el ordenamiento interno, conforme a los parámetros delineados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a lo cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que es deber de los Estados firmantes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁰ respetar bienes jurídicos y libertades reconocidos en ella; que la acción u omisión de cualquier autoridad pública, independientemente de su jerarquía, que implique un incumplimiento de ese deber, porque de lo contrario es un hecho imputable al Estado en su conjunto.

En razón de lo anterior, el deber debe asumirse con puntualidad, responsabilidad y eficacia y no evadirse, en el sentido de que todo Estado es internacionalmente responsable por actos

⁹. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2008514, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materias(s): Común, Tesis: XXVII.3o. J/11 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 15, febrero de 2015, Tomo III, página 2241, Tipo: Jurisprudencia, Rubro: “CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. SI SE SOLICITA SU EJERCICIO Y NO SE SEÑALA CLARAMENTE CUÁL ES EL DERECHO HUMANO QUE SE ESTIMA INFRINGIDO, LA NORMA GENERAL A CONTRASTAR NI EL AGRAVIO QUE PRODUCE, DEBE DECLARARSE INOPERANTE EL PLANTEAMIENTO CORRESPONDIENTE”.

¹⁰. El Estado mexicano firmó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980, y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981.

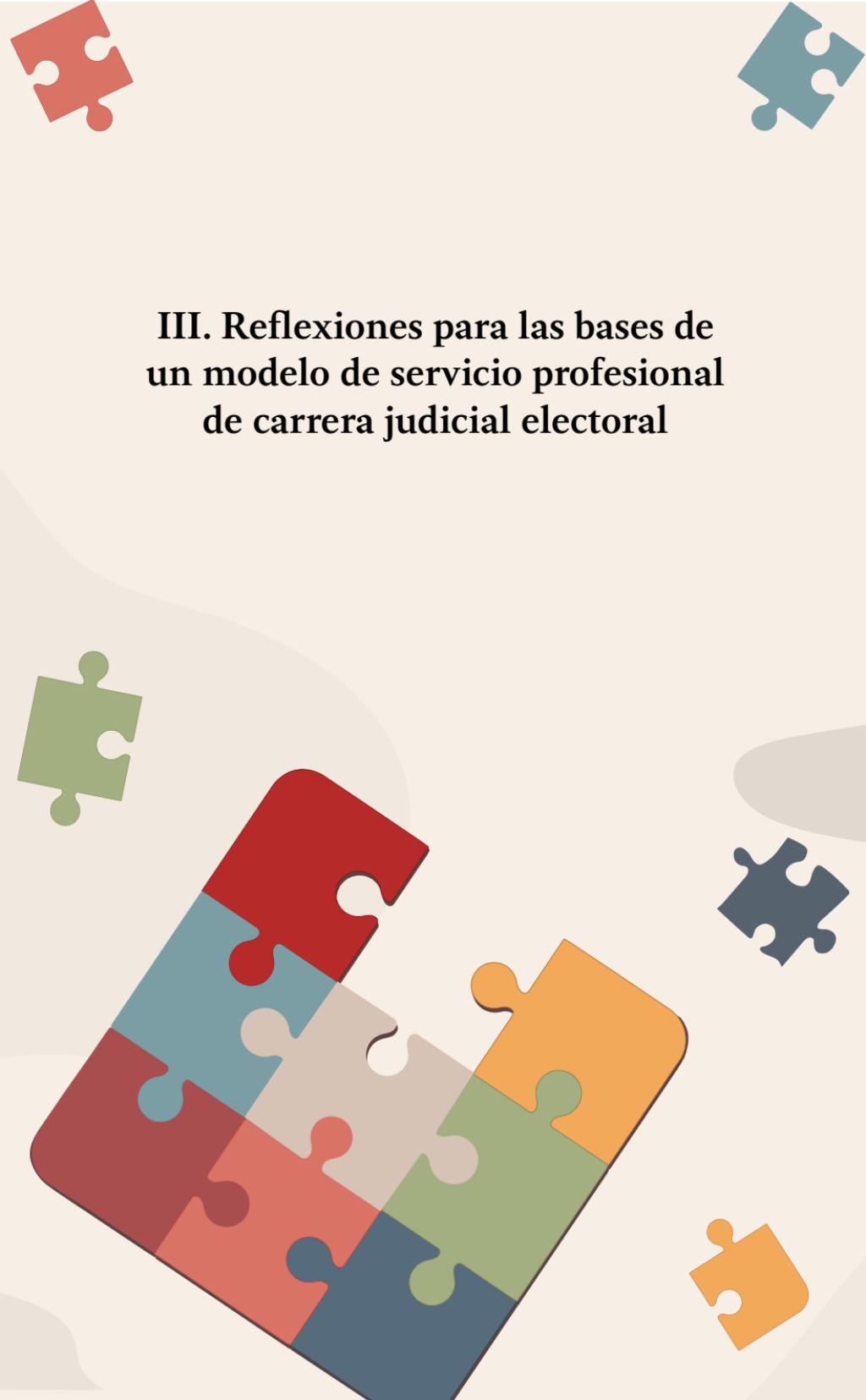
u omisiones de cualquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados.¹¹

En conclusión, más allá de la obligación jurídica y convencional, es deber de cada una de las personas que conforman el cuerpo de juezas y jueces revisar el ajuste a las normas constitucionales y tratados internacionales en respeto a los derechos humanos, sin perder de vista que la legitimidad y fortaleza del Poder Judicial se soporta en conservar la cultura de protección máxima a la dignidad del ser humano, como último baluarte en su defensa, para que en suma este país y este planeta sean un mejor lugar para todas las personas, sin dejar a nadie atrás.¹²

¹¹. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2005056, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materias(s): Común, Tesis: IV.2o.A. J/7 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 1, diciembre de 2013, Tomo II, página 933. Tipo: Jurisprudencia. Rubro: “CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. ES UNA OBLIGACIÓN INELUDIBLE DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL EJERCERLO, AUN DE OFICIO, CUYO INCUMPLIMIENTO VULNERA EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE PROTEGER Y GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS Y COMPROMETE LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO EN SU CONJUNTO”

¹². Promesa central de los Objetivos de Desarrollo sostenible (ODS) 2030 consultable en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>. Principio dos de la Organización de las Naciones Unidas, identificado por sus siglas en inglés como LNOB (Leaving no one behind) consultable en <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>

III. Reflexiones para las bases de un modelo de servicio profesional de carrera judicial electoral





Reflexiones para las bases de un modelo de servicio profesional de carrera judicial electoral

Alejandro Sergio González Bernabé

Dr. Alejandro Sergio González Bernabé

**Consejero de la Judicatura Federal, Presidente de
la Comisión de Carrera Judicial y del Consejo
de Administración del Tribunal Electoral del Poder
Judicial de la Federación**

Realizó los estudios profesionales en la Universidad Regional del Sureste, de 1980 a 1985, en donde se tituló de Licenciado en Derecho el 10 de octubre de 1986, con la tesis “Las notificaciones en el Código de Procedimientos Civiles del estado de Oaxaca en sus últimas reformas”. Cursó dos posgrados, uno en el Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el otro en Derechos Humanos y Democracia, con el título expedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en San José de Costa Rica, el 22 de julio de 2015. Cuenta con una Maestría con mención honorífica en Derecho Procesal Penal por el Centro de Estudios de Posgrado, Campus Tampico. Es Doctor en Derecho Penal y fue Magistrado de Circuito del Poder Judicial de la Federación. Actualmente es Consejero de la Judicatura Federal.

“La reconfiguración del Estado de Derecho, nace en la ilusión de una sociedad más justa, pero se consolida con las acciones diárias de los operadores jurídicos”.

INTRODUCCIÓN

Hablar de impartición de justicia en el siglo XXI, implica referirnos a una de las funciones angulares del Estado Constitucional de Derecho, que debe ser vista de forma integral, puesto que conlleva diversas necesidades tanto operativas como funcionales; una de ellas, es el establecimiento de un modelo apto y eficiente de carrera judicial.

El presente artículo busca analizar el proceso de la carrera judicial electoral desde la lógica comparativa en los ámbitos federal y local, bajo la concepción del Derecho positivo; con la finalidad de detectar posibles áreas de oportunidad para reforzar a los órganos imparcidores de justicia en dicha materia.

Para ello se realiza un estudio del sistema de carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación, focalizado en el Tribunal Electoral y los órganos de carrera judicial que dependen del Consejo de la Judicatura Federal; asimismo, se analiza el contexto de los tribunales locales electorales.

LA COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (TEPJF)

De acuerdo con el artículo 186, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Comisión de Administración es el órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Tribunal Electoral.

Dicha Comisión de Administración tiene su origen en 1996, con la reforma constitucional que integró al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación. Se compone por el presidente o presidenta de dicho Tribunal, quien lo preside, un magistrado o magistrada electoral de la Sala Superior que se designa por insaculación, así como tres integrantes del Consejo de la Judicatura Federal.

Las atribuciones de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral, previstas en el artículo 190 de dicho ordenamiento, se pueden agrupar atendiendo a sus funciones de vigilancia, disciplina, administración y carrera judicial; para efectos didácticos sólo se analizan las dos últimas.

Respecto a la **administración** del **Tribunal Electoral**, la Comisión tiene, entre otras, las siguientes facultades: emitir acuerdos generales para determinar la sede de las Salas Regionales; establecer la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los servicios al público; conceder las licencias y renuncias del personal administrativo; nombrar, a propuesta que haga su presidente o presidenta, a los y las titulares de los órganos auxiliares de la Comisión de Administración; dictar las bases generales de organización, funcionamiento, coordinación y supervisión de los órganos auxiliares de la propia Comisión; ejercer el presupuesto de egresos del Tribunal Electoral; administrar los bienes

muebles e inmuebles al servicio del Tribunal Electoral, cuidando su mantenimiento, conservación y acondicionamiento; así como fijar las bases de la política informática y estadística del Tribunal Electoral.

En cuanto a las funciones de **carrera judicial**, que mayormente interesa para fines del presente trabajo, podemos mencionar las siguientes: expedir las normas internas en materia administrativa y establecer las disposiciones generales necesarias para el ingreso, carrera, escalafón, régimen disciplinario y remoción, así como las relativas a estímulos y capacitación del personal del Tribunal Electoral.

En otras palabras, corresponde a la Comisión de Administración del Tribunal Electoral aprobar todas aquellas disposiciones o cuerpos legales que se relacionen a la carrera judicial electoral, incluso las vinculadas a la capacitación.

¿QUÉ ES LA CARRERA JUDICIAL?

La carrera judicial puede ser definida a la luz de la doctrina y de acuerdo con el marco legal nacional e internacional. Teóricamente retomo tres autores que desarrollan el concepto desde distintas perspectivas y características. La profesora Lucía Arbeláez de Tobón, señala que la carrera judicial se concibe como garantía tanto de la independencia del juez como de la debida administración de justicia; conforme a ello, el sistema incluye los procesos de selección y de formación judicial para el ingreso y el ascenso, y la evaluación periódica del desempeño cuyo resultado insatisfactorio, por disposición constitucional, da lugar al retiro del servicio.

Por su parte, el investigador Juan Jiménez Mayor, en el ensayo intitulado “Carrera judicial y evaluación del desempeño”, estima que los elementos de la carrera judicial se centran

en la regulación del ingreso, permanencia, régimen disciplinario, derechos, deberes y capacitación (Jiménez Mayor, 2009, p. 2).

En particular, puntualiza que: “La carrera judicial tiene por objeto dar certeza a los profesionales que ingresan al Poder Judicial acerca del desempeño de funciones y sobre su permanencia y desarrollo, lo que les permite cumplir su labor con independencia, pero además sujetándolos a un régimen de deberes y con la responsabilidad debida por el ejercicio del cargo” (*op. cit.*).

El constitucionalista Néstor Pedro Sagüés, partiendo de la naturaleza del Poder Judicial, analiza los distintos mecanismos de selección de personas magistradas, y realiza un estudio sistemático de esas escuelas. Expone el autor que la carrera judicial consiste en la compaginación de diversos ingredientes esenciales, que amalgamados entre sí, tipifican dicha carrera, pero que considerados aisladamente no la configuran. Por ejemplo, para que haya carrera judicial es necesario que exista una magistratura judicial, pero no basta que haya tal cuerpo judicial para que de ahí se constate la presencia de una carrera judicial (Sagüés, 1998, pp. 43-44).

El investigador cita como ejemplo a Argentina en 1988, donde había Poder Judicial y magistratura judicial, pero carecía de carrera judicial, ya que las y los jueces eran nombrados por el presidente de la República. Para el autor, los elementos que a su juicio determinan la existencia de la carrera judicial son los siguientes: 1) función judicial, 2) formación y selección profesional, 3) escalafón, con derecho subjetivo a recontrarla, 4) estabilidad y 5) régimen adecuado de retiro.

Otra definición adoptada en el Tercer Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura realizado en 2003, menciona que la carrera judicial es el sistema que dentro de un marco jurídico regula el ingreso, permanencia, promoción, traslado, ascenso, capacitación y disciplina de personas juezas

y magistradas o de todas las personas al servicio de la justicia, según sea el caso, tomando en consideración los méritos, aptitudes, conducta y desempeño, con el objeto de fortalecer la impartición de justicia, garantizando con ello su estabilidad, independencia y excelencia profesional.

Por su parte, la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación señala en sus artículos 4 y 5, fracción I, que la carrera judicial constituye un sistema institucional encargado de regular los procesos de ingreso, formación, promoción, evaluación del desempeño, permanencia y separación de las personas servidoras públicas de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, basado en el mérito y la igualdad real de oportunidades, cuya finalidad, entre otras, consiste en garantizar la independencia, imparcialidad, idoneidad, estabilidad, profesionalización y especialización de las personas servidoras públicas que forman parte de ella.

Ahora bien, pasando al marco jurídico internacional, encontramos los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 29 de noviembre de 1985; en sus cláusulas décima y décima tercera, refieren que las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos. En la selección de las y los jueces no se hará discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición; el requisito de que las personas postulantes a cargos judiciales sean nacionales del país de que se trate no se considerará discriminatorio. El sistema de ascensos de las personas juzgadoras, cuando

exista, se basará en factores objetivos, especialmente en la capacidad profesional, la integridad y la experiencia.

LA CARRERA JUDICIAL EN EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Las bases del actual sistema de carrera judicial en la Judicatura Federal se reconocieron formalmente hasta 1994, al reformarse y establecerse en los artículos 100 y 122 de la citada norma fundamental el servicio judicial de carrera a nivel federal, a cargo de un órgano denominado Consejo de la Judicatura Federal. Tales reformas se vieron reflejadas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 19 de mayo de 1995.

De acuerdo con aquella Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la carrera judicial estaba integrada por las siguientes categorías: I. Magistrados de circuito; II. Juez de distrito; III. Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia; IV. Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia; V. Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro; VI. Secretario de Acuerdos de Sala; VII. Subsecretario de Acuerdos de Sala; VIII. Secretario de Tribunal de Circuito; IX. Secretario de Juzgado de Distrito; y X. Actuario del Poder Judicial de la Federación.

Un dato fundamental es que conforme al artículo 112 de ese cuerpo normativo, el ingreso y promoción para las categorías de persona Magistrada de Circuito y Jueza de Distrito se realizaba únicamente a través de concursos internos de oposición y oposición libre, característica que perduró hasta la reforma de 2020.

De manera que para acceder a las demás categorías, sólo se requeriría del acreditamiento de un examen de aptitud, esto es, para el caso de Secretario de tribunal o juzgado, Actuario

Judicial y Oficial Administrativo su designación dependía del titular del órgano jurisdiccional.

Con la reforma al Poder Judicial, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de marzo de 2021, en los artículos 97 y 100 de la Constitución federal, se introdujeron los principios para un **nuevo modelo de carrera judicial**, así como el otorgamiento de nombramientos bajo criterios objetivos, privilegiando la igualdad de oportunidades y méritos, encomienda que se reservó a las disposiciones secundarias.

Esto es, a la Ley de Carrera Judicial y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las cuales iniciaron su vigencia respecto a dicho tema el 3 de noviembre de 2021, con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la Declaratoria para el inicio de la observancia de las nuevas reglas de la Carrera Judicial y Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la carrera judicial.

La Ley de Carrera Judicial señala en sus artículos 4 y 5, fracción I, que la Carrera Judicial constituye un sistema institucional encargado de regular los procesos de ingreso, formación, promoción, evaluación del desempeño, permanencia y separación de las personas servidoras públicas de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, **basado en el mérito y la igualdad real de oportunidades**, cuya finalidad, entre otras, consiste en garantizar la independencia, imparcialidad, idoneidad, estabilidad, profesionalización y especialización de las personas servidoras públicas que forman parte de ella.

Actualmente la carrera judicial está integrada por las siguientes categorías: I. Magistrada o Magistrado de Circuito; II. Jueza o Juez de Distrito; III. Secretaria o Secretario de Tribunal de Circuito; IV. Asistente de constancias y registro de tribunal de alzada; V. Secretaria o Secretario Proyectista de Tribunal de Circuito; VI. Secretaria o Secretario de Juzgado

de Distrito; VII. Asistente de constancias y registro de Jueza o Juez de control o Jueza o Juez de enjuiciamiento; VIII. Secretarias o Secretarios de los tribunales laborales; IX. Secretaria o Secretario Proyectista de Juzgado de Distrito; X. Actuaría o Actuario del Poder Judicial de la Federación, y XI. Oficial judicial. Esta última categoría se introdujo a la carrera judicial.

La carrera judicial en los órganos impartidores de justicia federales que dependen del Consejo de la Judicatura Federal contempla un sistema de ascensos y promociones desde el cargo básico de Oficial Judicial hasta el de mayor jerarquía que es Magistrada o Magistrado de Circuito, lo que hace patente la posibilidad de que todas y todos los servidores públicos pueden llegar a alcanzar la función de juzgadora o juzgador a través de exámenes de oposición especializados.

LA CARRERA JUDICIAL EN EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El Tribunal Electoral Federal es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, encargado de resolver controversias en materia electoral, proteger los derechos político-electorales de las y los ciudadanos e impartir justicia en el ámbito electoral.

En dicha institución, la carrera judicial electoral encuentra su fundamento legal en los artículos 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 186, 190, fracción III, 194, 195, 196, 197 incisos a) y b), 198 y 199 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 10 fracciones V, VI, VIII y XIV de la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; 64, 65 y 183 del Reglamento

Interno del TEPJF, y de manera integral su Acuerdo General para el ingreso, promoción y desarrollo de la carrera judicial con paridad de género, el cual está integrado por las siguientes categorías:

- Secretaria o Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- Subsecretaria o Subsecretario General de Acuerdos;
- Secretaria o Secretario de Estudio y Cuenta, así como Instructores de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- Secretaria o Secretario de Acuerdos de Sala Regional;
- Secretaria o Secretario de Estudio y Cuenta de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- Actuaría o Actuario del Poder Judicial de la Federación.

Dicho instrumento normativo define a la carrera judicial en su artículo 2, fracción XIV, como el conjunto de reglas y principios que rigen el ingreso y promoción de las personas que se encuentran habilitadas para desempeñar los cargos referidos con antelación.

Operativamente la Comisión de Administración y la Escuela Judicial Electoral del TEPJF colaborarán con las ponencias de las Magistradas y Magistrados de sus Salas integrantes, y áreas de Actuaría del TEPJF, en el ámbito de sus respectivas

atribuciones, para implementar, desarrollar y ejecutar el Sistema de Carrera Judicial.¹

De la interpretación del artículo 15 del Acuerdo General para el ingreso, promoción y desarrollo de la carrera judicial con paridad de género, podemos advertir que la carrera judicial electoral no sólo consiste en un proceso de ascensos, jerarquías y escalafón, sino contempla un **Sistema de Carrera Judicial** en el Tribunal Electoral.

Aunado a que establece las bases mínimas para dicho Sistema de Carrera Judicial, que consisten en las siguientes:

1. Seleccionar al personal de carrera de conformidad con lo establecido en el Acuerdo respectivo;
2. Promover el desarrollo del personal de carrera a través de su formación, capacitación y actualización; y,
3. Fomentar en el personal ambientes laborales libres de violencia y discriminación, así como la excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia, igualdad de oportunidades, paridad de género y antigüedad, valores que rigen la actividad jurisdiccional federal.

¹. Artículo 16 del Acuerdo General para el ingreso, promoción y desarrollo de la carrera judicial con paridad de género, en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

LA CARRERA JUDICIAL EN LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES

Referida la carrera judicial tanto en el Consejo de la Judicatura Federal como en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ahora corresponde analizar a los tribunales electorales locales.

Los artículos 116, fracción IV, inciso c), y el 122, fracción IX de la CPEUM, establecen que las Constituciones y las leyes en las entidades federativas y de la Ciudad de México, en cuanto hace a la materia electoral, incluyendo los órganos jurisdiccionales, garantizarán que gocen de autonomía en el funcionamiento e independencia en sus decisiones.

En ese sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en su jurisprudencia **P./J. 101/2000²** abona a dicho contenido constitucional, estableciendo parámetros objetivos en torno a la garantía de independencia judicial en la administración de justicia local, formando parte la materia electoral.

Dentro de tales pautas, el máximo tribunal prevé que el establecimiento de la carrera judicial es un principio básico para la impartición de justicia, en el cual, las Constituciones y las leyes orgánicas de los estados establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los estados.

². Tesis de jurisprudencia número P./J. 101/2000, emitida por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en el *Se manario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XII, octubre de 2000, Novena Época, p. 32, Registro: 190976, Materia: Constitucional. De rubro: “PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

Asimismo, la SCJN en su jurisprudencia P./J. 77/2010³ sobre el tema reconoció la necesidad de que se mantenga un sistema de profesionalización en los tribunales electorales locales, pues al ser las máximas autoridades jurisdiccionales en materia estatal electoral, es necesario que cuenten con personas juzgadoras especializadas en ella, característica que contribuye a tener una administración de justicia que se apegue a su vez al principio de legalidad.

Sobre esa guisa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela,⁴ estableció que un adecuado y verdadero régimen independiente para la selección del personal judicial de carrera debe respetar parámetros básicos de objetividad y razonabilidad, en caso contrario resultaría un régimen que permita un alto grado de discrecionalidad. Aunado a la importancia que sostiene la figura jurídica de la inamovilidad dentro de la carrera judicial, toda vez que es una garantía de la independencia judicial y se compone de las siguientes características mínimas de sus integrantes:

1. Permanencia en el cargo por periodos establecidos e inamovilidad hasta que se cumpla la edad forzosa de retiro o expire el periodo del nombramiento;
2. Un **proceso de ascensos adecuado** que, cuando exista, estará basado en factores objetivos, especialmente en capacidad profesional, integridad y experiencia;

³. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 163984. Instancia: Pleno Novena Época. Constitucional. Tesis: P./J. 77/2010. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXII, agosto de 2010, p. 1554. Rubro: “PROFESIONALIZACIÓN DE LOS MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES. SU CUMPLIMIENTO CONTRIBUYE AL RESPETO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD”.

⁴. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_197_esp.pdf

3. No despido injustificado o libre remoción, lo que garantiza que las y los jueces no sean privados de sus cargos, sino sólo por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones y que todo procedimiento para la adopción de medidas disciplinarias, la suspensión o la separación del cargo se resolverá de acuerdo con las normas establecidas de comportamiento judicial, respetando el derecho de defensa y las formalidades del procedimiento. Por ello, resultan incompatibles con la independencia judicial del sistema interamericano las destituciones de jueces realizadas por el Poder Ejecutivo antes de la expiración del mandato para el que fueron nombrados, sin que se les dé razón concreta y sin que dispongan de una protección judicial efectiva para impugnar la destitución.

Bajo esa línea de pensamiento, existe un régimen legal y reforzado por diversos pronunciamientos del máximo tribunal constitucional sobre el sistema de carrera judicial en los tribunales electorales locales, los cuales califican, protegen y tutelan los derechos político-electORALES de la ciudadanía en cada entidad federativa.

HACIA UNA CARRERA JUDICIAL ELECTORAL

La importancia de la justicia electoral no es menor, si no constituye un tema de atención prioritaria, pues hablamos de la estabilidad del sistema político mexicano y la armonía social.

Atendiendo los análisis realizados en el ensayo, se formulan algunas propuestas que contribuirían a consolidar el

establecimiento de un modelo de carrera judicial electoral unificado y reforzado.

Primero. Resulta indispensable que se instaure un modelo de ascensos basado en factores objetivos, especialmente en capacidad profesional, integridad y experiencia, edificado en la igualdad de oportunidades, mérito y paridad de género.

Segundo. Considerar la viabilidad de que la carrera judicial electoral abarque todos los grados de escalafón; es decir, que exista la posibilidad de que todas y todos puedan acceder al cargo de magistrado o magistrada electoral a través de concursos de oposición, replicando el modelo que se tiene en la Judicatura Federal.

Tercero. Dimensionar en todos sus ámbitos la importancia de la profesionalización, tanto en lo que corresponde a conocimientos y habilidades técnicas para el desempeño de la función, como apostar a la formación blanda o emocional de las y los servidores públicos.

REFERENCIAS

Jiménez, Mayor, Juan F. “Carrera Judicial y Evaluación del Desempeño”. En *Revista Justicia y Derecho, por una Justicia Independiente en Defensa de los Derechos Humanos*, año 2, núm. 4, agosto de 2009. Disponible en: <https://justiciayderecho.org.pe/revista4/articulos/Carrera%20J.pdf>

Sagüés, Néstor Pedro (1998). “Dimensión Institucional de las Escuelas Judiciales”. En *Cuadernos para la Reforma de la Justicia*. 230 pp. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3491/6.pdf>

XIV Encuentro Universitario con el Poder Judicial de la Federación, edición virtual, Taller 2, La Nueva Carrera Judicial, Retos y Oportunidades, transmitida en vivo a través del Canal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: https://www.facebook.com/SCJN_Mexico/videos/-xiv-encuentro-universitario-con-el-poder-judicial-de-la-federaci%C3%B3n-la-nueva-car/819235529097064/

Normativa

Acuerdo General para el ingreso, promoción y desarrollo de la carrera judicial con paridad de género, en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/f1498302c3e4974.pdf> (consultado el 27 de septiembre de 2023).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). México. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (consultada el 27 de septiembre de 2023).

Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación. (LCJPJF). México. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCJPJF.pdf> (consultada el 27 de septiembre de 2023).

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF). México. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPJF.pdf> (consultada el 27 de septiembre de 2023).

Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (RITEPJF), editado por el Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación, 3^a versión, México, 2019. Disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Reglamento%20Interno%202019_1.pdf (consultado el 27 de septiembre de 2023).

Reflexiones en torno a la implementación de un modelo de servicio profesional de carrera judicial electoral en México

Reyes Rodríguez Mondragón

Reyes Rodríguez Mondragón

Magistrado Presidente del TEPJF

Licenciado en Derecho por el ITAM; realizó estudios de posgrado en el CIDE y en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica en Oñati, España. Es autor de diversos artículos y publicaciones académicas; también ha sido profesor en distintas instituciones y dirigió la licenciatura en Derecho del CIDE. Ha ocupado cargos en los tres poderes públicos, así como en órganos autónomos. En el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha sido Magistrado en la Sala Regional Monterrey y en la Sala Superior. El 2 de septiembre del 2021 se le designó como Magistrado Presidente del TEPJF.

INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas, México ha vivido una serie de reformas cuyo objetivo fundamental ha sido la creación de instituciones que impulsen el crecimiento económico de largo plazo y que apuntalen la capacidad del Estado para promover, difundir y hacer que se cumplan los derechos fundamentales de las personas, particularmente de aquellas que han sufrido desventajas de carácter histórico, tales como mujeres, indígenas, migrantes, personas con alguna discapacidad y/o en situación de pobreza. Lo anterior ha requerido el desarrollo de mayores y mejores capacidades en las instituciones públicas, así como en las personas que desempeñan algún cargo en los Poderes de la Unión o bien en los órganos constitucionalmente autónomos.

En este sentido, diferentes marcos normativos se han implementado para la gestión efectiva y eficiente de los recursos humanos al servicio del Estado. Ejemplo de lo anterior es la creación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, publicada en abril de 2003, la cual busca “garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”, en el ámbito de la Administración Pública Federal (APF).¹

¹. Ley del Servicio Profesional de Carrera. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>

De la misma manera, diversos órganos autónomos han establecido mecanismos para atraer y retener los mejores recursos humanos y para gestionar su actuar hacia el logro de las metas y objetivos institucionales. Entre éstos destacan el Servicio Profesional Electoral Nacional del Instituto Nacional Electoral (INE); el Sistema Profesional del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT); el Servicio Exterior Mexicano o el Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). Cada uno de ellos presentan diseños con alcances diversos y grados diferenciados de madurez en cuanto a su implementación.

El Poder Judicial de la Federación (PJF) no ha estado exento de estas reformas. Muestra de ello es la promulgación de la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación (LCJPJF), así como la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), ambas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* en junio de 2021. Estos cambios en el marco legal buscan, entre otras cosas, establecer la carrera judicial como “un sistema institucional encargado de regular los procesos de ingreso, formación, promoción, evaluación del desempeño, permanencia y separación de las personas servidoras públicas de carácter jurisdiccional del PJF, basado en el mérito y la igualdad real de oportunidades”.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en tanto “órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y, [...], máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral”, ha realizado numerosos esfuerzos para fortalecer sus procesos de gestión de personal, tanto de aquel que se desempeña en la rama jurisdiccional, como del que tiene funciones de carácter administrativo.

El presente documento busca sintetizar, analíticamente, los principales cambios que dichas reformas han traído al entramado institucional que gestiona y regula el ingreso, permanencia, desempeño, movilidad, sanción y separación de las

personas servidoras públicas adscritas al PJF, tanto en su rama jurisdiccional como administrativa. Para ello, en la primera sección de este ensayo se presentan algunos conceptos e ideas clave respecto a la creación de sistemas de gestión estratégica de recursos humanos en el sector público y se resumen los antecedentes al marco legal que busca establecer este sistema. En una segunda sección se explican los cambios recientes establecidos en el PJF, mediante implementación de dos reformas de gran calado: por un lado, las modificaciones a la LOPJF y, por otro, la promulgación de la LCJPJF. Finalmente, se presentan los principales resultados de estas reformas al interior del TEPJF y se reflexiona acerca de los principales retos y acciones futuras para fortalecer la carrera judicial y administrativa en este entorno.

SISTEMAS DE GESTIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO: CONCEPTOS PRINCIPALES Y ANTECEDENTES DE LA CARRERA JUDICIAL EN MÉXICO

En México se pueden identificar, al menos, dos cambios históricos que han motivado reformas en la gestión de los recursos humanos en el servicio público. Por un lado, el cambio hacia una economía de mercado, cada vez más competitiva, que está profundamente vinculada a la de otros países. De forma paralela a los cambios en materia económica; a partir de la década de los noventa México vivió un proceso acelerado de democratización que llevó a la celebración de comicios cada vez más competitivos y complejos, primero en el entorno local, y posteriormente derivaron en un cambio sin precedentes a nivel federal, este sucedió en el año 2000, cuando un partido

de oposición ganó por primera vez, después de setenta años, las elecciones presidenciales.

Como ya se adelantaba, tanto a nivel federal, como en organismos constitucionales autónomos se han ido incorporando gradualmente una serie de ordenamientos que buscan la implementación de modelos de organización y gestión estratégica de recursos humanos. En el nivel teórico, un modelo de gestión estratégica de recursos humanos puede definirse como “un sistema integrado de gestión, cuya finalidad básica o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de una organización o sistema multiorganizativo para la producción de resultados acordes con las finalidades perseguidas” (Longo, 2004, p. 90). En otras palabras, el modelo de gestión de recursos humanos será el nexo que vincula las estrategias y fines organizacionales con la carrera profesional de las personas que sirven a dichas organizaciones. Ahí radica la visión estratégica para el diseño y operación del conjunto de normas y procedimientos que, como más adelante se señala, integran los sistemas profesionales de carrera.

Se han documentado diferentes taxonomías de modelos de gestión de recursos humanos, que dependen del tipo de organización a la que se encuentren vinculadas y del tipo de retos que éstas encuentran en la búsqueda del logro de sus metas (Mintzberg, 1991). Sin embargo, para los propósitos del presente ensayo se toma como base el desarrollado por Longo (2004), el cual afirma que los elementos mínimos que debe contener cualquier modelo de gestión de recursos humanos son los siguientes:

1. *Organización de trabajo* que implica el diseño de puestos y la definición de perfiles para ocupar dichos puestos;

2. *Gestión del empleo* mediante la que se define cómo se incorpora el personal, cómo crece profesionalmente dentro de la organización y cómo se le sanciona y/o separa del puesto;
3. *Gestión del desempeño* donde se establecen los estándares de rendimiento laboral mediante los cuales serán evaluados los funcionarios, ligados a las metas de la organización;
4. *Gestión de la compensación* donde se establecen las compensaciones monetarias y simbólicas del personal; y,
5. *Gestión del desarrollo* donde se establecen los esquemas de capacitación y desarrollo personal del empleado público.

La carrera judicial y los servicios civiles administrativos pueden verse entonces como modelos de gestión de recursos humanos, donde las personas funcionarias orientan su accionar a la generación de valor público, minimizando el riesgo de ser capturadas por intereses particulares o de grupos políticos. Sus valores más importantes se centran en la permanencia y crecimiento profesional basado en el mérito, así como en la imparcialidad e igualdad de oportunidades (Pardo, 1995; Dussauge, 2002; Merino, M., 2000).

En el caso mexicano, dentro del PJF las transformaciones sociohistóricas derivaron en la necesidad de contar con personas juzgadoras, magistradas y administrativas de forma independiente del poder político en turno, así como resolver diferentes asuntos de forma cada vez más expedita, eficiente e imparcial. Esto llevó a transformaciones importantes en su marco legal y también en su actuar en el contexto social.

La evolución de la administración del Poder Judicial en general y de la carrera judicial, en particular, pueden entonces caracterizarse como el cambio en el modelo de gestión de recursos humanos dentro del PJF. Se han identificado, al menos, cuatro períodos históricos, a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1917 (Ríos Figueroa, 2017), los cuales se resumen en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Períodos socio-históricos del Gobierno del Poder Judicial y la carrera judicial en México

Nombre	Período	Principales características
El vacío legal sobre el gobierno y la carrera judicial	1917-1935	Período de experimentación en el nombramiento de personas juzgadoras y magistradas. A partir de 1930, aparece la idea de tomar turnos para proponer candidaturas.
"Pacto entre caballeros"	1936-1975	Reforma constitucional que incrementa el número de personas ministras a seis y reduce su cargo a seis años, coincidentes con el periodo del Ejecutivo. Se toman turnos entre personas ministras para el nombramiento de juezas, jueces, magistradas y magistrados con votaciones unánimes. Sistema de "mentorajes" entre personas ministras y las y los funcionarios que éste nombraba.
		Se favorecía la opinión de las personas ministras sobre sus nombradas por encima de su desempeño.

Nombre	Periodo	Principales características
Degradación del "Pacto entre caballeros"	1976-1994	<p>Crecimiento acelerado del número de personas juzgadoras y magistradas que dificulta su monitoreo.</p> <p>Crecimiento acelerado del presupuesto del Poder Judicial de la Federación y un aumento sostenido de los salarios de sus funcionarias y funcionarios.</p> <p>Crecimiento acelerado de las quejas contra personas juzgadoras y magistradas, así como escándalos de corrupción.</p>
La profesionalización del gobierno y la carrera judicial	1995-2017	<p>Derivado de la crisis de legitimidad en el Poder Judicial, en particular del caso Braun,¹ se realiza una reforma profunda al Poder Judicial.</p> <p>Nace en 1994 el Consejo de la Judicatura Federal, el cual maneja el presupuesto del Poder Judicial, así como la designación de juezas y jueces y la gestión de sus carreras.</p>
Consolidación de la carrera judicial y servicios civiles para personal administrativo		<p>Reformas a la LOPJF de 2021 que buscan racionalizar el uso de recursos públicos por parte del PJF.</p> <p>Creación de normativas internas para implementar normativas derivadas de la reforma.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Ríos Figueroa (2017).

¹. Para una revisión del caso Braun se sugiere consulta: Pablo Mijangos y González. *Historia mínima de la Suprema Corte de Justicia de México*. México: El Colegio de México, 2019.

En este mismo orden de ideas, se identifica al modelo “mentoraje” o “tutorial” como el mecanismo dominante de gestión de recursos humanos durante los tres primeros períodos, que van desde 1936 hasta 1994 con el nacimiento del Consejo de la Judicatura. Este modelo tenía la particularidad de que no demandaba una formación especializada para el ingreso del personal jurisdiccional, sino que ésta se iba adquiriendo de forma empírica en el desempeño de las propias funciones y eran las mismas personas ministras y magistradas quienes supervisaban y gestionaban las carreras de los recursos humanos que prestaban servicio al PJF. Los modelos basados en “el mentoraje” abrieron la puerta para un sistema personalista, donde la carrera de las personas se encontraba sujeta a la discrecionalidad y valores de ministros y magistrados.

Por el contrario, bajo el modelo de servicio civil, “los procesos de ingreso, permanencia y desarrollo del personal queden al margen los intereses de grupo, y en su lugar se impone una lógica basada exclusivamente en la responsabilidad de las y los funcionarios y se renuncia a que la permanencia de quienes ya ocupan los cargos se sustente en algo más que la prueba periódica de sus credenciales profesionales” (Merino, 2000, p. 591).

El crecimiento de la plantilla laboral, así como de órganos del PJF (a razón de 21 anualmente) hizo insostenible el mantenimiento de este modelo de gestión de la carrera judicial (Rodríguez Carrillo, J. Manuel y Barrón González, M. A., 2020; Piña, K. T., 2016). Este modelo presentaba otra falencia adicional: al dejar la carrera de una persona, dentro de la Judicatura, en manos de una persona mentora, ésta tenía a repetir los conocimientos y criterios entre generaciones, lo cual impedía la renovación del sistema judicial para enfrentar las nuevas vicisitudes y retos propios de la impartición de justicia en México.

Aunado a lo anterior, la primera mitad de la década de los noventa del siglo pasado estuvo marcada por acontecimientos políticos y económicos que desembocaron en una profunda crisis de legitimidad de todo el aparato de justicia. Por esta razón, y derivado de varias reformas a la LOPJF, en 1994 nace el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) con lo que se propone sustituir el “modelo de mentoraje”, por uno diferente donde un órgano integrante del Poder Judicial desempeñe, coordine, supervise y genere las condiciones para el desarrollo de las funciones administrativas, de tal forma que el resto de las personas integrantes del PJF pudieran concentrarse en sus actividades jurisdiccionales (Rodríguez Carrillo, J. M. y Barrón González, M. A., 2020; Piña, K. T., 2016). Asimismo, el CJF se concibió para vigilar la designación, adscripción, ratificación y remoción de personas magistradas y juzgadoras.

La carrera judicial está regida por cinco principios rectores que son: excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. También es importante agregar que sólo los siguientes cargos forman parte de la carrera judicial:²

- A. Magistrado de circuito;
- B. Juez de distrito;
- C. Secretario General de Acuerdos de la SCJN o de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF);
- D. Subsecretario General de Acuerdos de la SCJN o de la Sala Superior del TEPJF;

². Para mayor detalles, se sugiere revisar el artículo 10 de la LCJPJF. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCJPJF.pdf>

- E. Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro o Secretarios de Estudio y Cuenta e Instructores de la Sala Superior del TEPJF;
- F. Secretario de Acuerdos de Sala;
- G. Subsecretario de Acuerdos de Sala;
- H. Secretario de Tribunal de Circuito o Secretario de Estudio y Cuenta de las Salas Regionales del TEPJF,
- I. Asistente de Constancias y Registro de Tribunal de Alzada;
- J. Secretario de Juzgado de Distrito;
- K. Asistente de Constancias y Registro;
- L. Juez de Control o Juez de Enjuiciamiento, y
- M. Actuario del PJF.

Ha sido un largo camino por la construcción de un gobierno eficaz del Poder Judicial, así como para la instauración de una carrera judicial como un modelo meritocrático de ingresar, permanecer y ascender en la carrera judicial. A pesar de los vaivenes políticos y de una desconfianza persistente de parte de la sociedad, el PJF ha dado pasos importantes para construir una carrera judicial meritocrática, centrada en el mejor desempeño de sus cuadros. En la siguiente sección se analizan los principales cambios derivados de las reformas de 2021 y cómo éstas impactan sobre el diseño y evolución de la carrera judicial.

LA REFORMA DE 2021 A LA CARRERA JUDICIAL EN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En junio de 2021, el Congreso de la Unión aprobó nuevas e importantes modificaciones a la LOPJF, así como una nueva LCJPJF, en las que se han establecido ciertos objetivos, parámetros, condiciones y rasgos para el reimpulso de la profesionalización y la carrera judicial. Los parámetros, rasgos u orientaciones previstas en la nueva Ley de Carrera Judicial, así como el Acuerdo del Consejo de la Judicatura Federal por el que se regulan las nuevas bases de la carrera judicial (vigente desde los primeros días de noviembre de 2021) son objeto del análisis en el presente ensayo y constituyen una referencia central en las propuestas de reforma al interior del propio TEPJF.

En primer lugar, debe destacarse que la nueva Ley partió de una noción que promueve una gestión integral y estratégica de los recursos humanos, centrada en la carrera judicial, pero también en la referente a la rama administrativa. De acuerdo con el artículo cuarto de la citada Ley, “la Carrera Judicial constituye un sistema institucional encargado de regular los procesos de ingreso, formación, promoción, evaluación del desempeño, permanencia y separación de las personas servidoras públicas de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, basado en el mérito y en la igualdad real de oportunidades”.³

Esto significa que no sólo es el ingreso o promoción en categorías o puestos, así como tampoco es sólo la formación, los únicos subsistemas que deban atenderse en los modelos

³. Ley de Carrera Judicial. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCJPJF.pdf>

de gestión de recursos humanos del PJF. También ha significado diseñar y gestionar otros subsistemas interrelacionados de forma lógica y coherente, tales como la evaluación del desempeño, el desarrollo profesional, permanencia y separación.

Por esta razón, dicha ley puso un acento importante en visualizar la evaluación del desempeño como una herramienta para fortalecer tanto la profesionalización como la idoneidad de las y los integrantes de las carreras judicial y administrativa. Dentro de esta lógica, los objetivos institucionales se vinculan con el desempeño de las personas, tal como lo menciona el artículo 5, fracción VI, de la LCJPJF.

Por su parte, el mérito y la “igualdad real” de oportunidades serán las bases de la carrera judicial (artículo 4); mientras que la antigüedad y paridad de género serán, de entre otros, principios rectores (artículo 7). En este sentido, la Escuela de Formación Federal Judicial (EFFJ) tiene un rol fundamental en la carrera judicial y en la profesionalización del Poder Judicial. La LCJPJF convirtió esta institución en la principal instancia gestora de los concursos de ingreso y promoción, pero también le dio un papel clave en la elaboración de un Programa de Formación y Desarrollo Profesional (PFDP) basado en esquemas de capacitación y profesionalización permanentes.

Vale destacar que según el artículo 31 de la Ley, el desarrollo profesional implica diseñar e impulsar planes individuales de carrera con el fin de identificar trayectorias de desarrollo. Lo anterior supone el acceso a esquemas de capacitación acordes a los perfiles y funciones de cada persona funcionalia de la carrera judicial. Evidentemente, todo ello es un reto técnico de gran envergadura, pero que sin duda ha impulsado un auténtico servicio profesional de carrera en el PJF. Un rasgo más que le pretende dar mayor valor y consistencia a la carrera judicial, es que resulta “obligatorio participar en los

cursos de capacitación”. Se le dota de obligatoriedad, pero también la calidad y pertinencia a la oferta de formación.

De entre el conjunto de disposiciones legales que presentó la nueva LCJPJF, sin duda, la evaluación del desempeño es crucial para dotar de una mayor credibilidad y consistencia al sistema de carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación. Este subsistema implica “el establecimiento de métodos para valorar el cumplimiento cualitativo y cuantitativo de manera individual y, en su caso, colectivo, de las funciones y objetivos asignados a las y los miembros de la Carrera Judicial”. Ese subsistema adquiere una dimensión aún mayor, que es lo que el artículo 37 señala como “los resultados de la evaluación serán la base para la obtención de estímulos y reconocimientos, así como para la toma de decisiones en materia de permanencia y, en su caso, separación de la Carrera Judicial”.

La LCJPJF, así como el Acuerdo General por el que se reglamenta la Carrera Judicial, han traído importantes parámetros que redefinieron los parámetros de las carreras judicial y administrativa al interior del TEPJF. Para ello, este órgano emitió sus propias normas y acuerdos para su instauración, los cuales se analizan con mayor detalle en el siguiente apartado.

PRINCIPALES AVANCES EN LA INSTAURACIÓN DE LA CARRERA JUDICIAL Y ADMINISTRATIVA EN EL TEPJF

De acuerdo con los datos disponibles al 2022, en el PJF laboraban un total de 54,388 personas de las cuales, 49,171 (90%) se encontraban adscritas al CJF, mientras 3,624 (7%) trabajaban para la SCJN y 1,593 (3%) hacían lo propio en el

TEPJF. Sin embargo, como muestra la gráfica 1, esta plantilla ha mantenido una dinámica creciente en los últimos años, particularmente importante en el caso del CJF, cuya plantilla ha crecido a razón de 4% anual desde 2010.

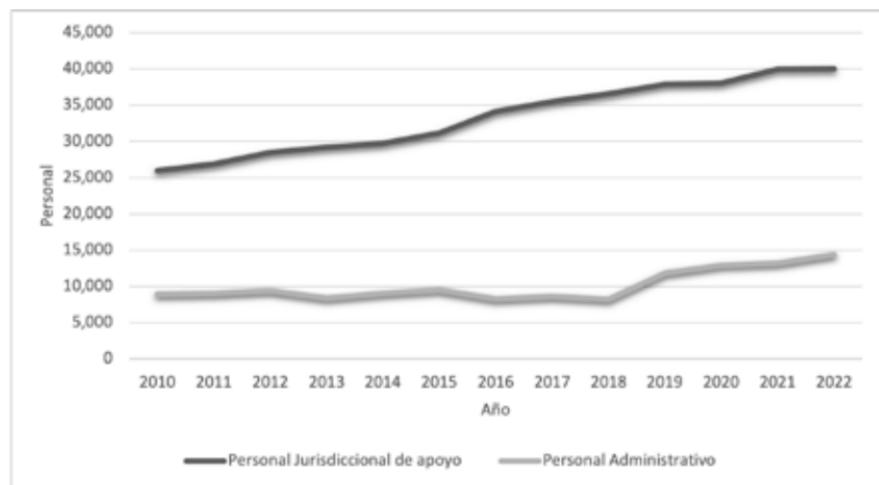
Gráfica 1. Evolución de la plantilla laboral del Poder Judicial de la Federación al 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2023).

Al interior de los órganos del PJF es importante identificar los cambios en la plantilla laboral, la cual puede dividirse en dos grandes grupos: personal jurisdiccional y administrativo, siendo el primero de ellos el que puede acceder a la carrera judicial, dependiendo del puesto que ocupa. Como se muestra en la siguiente gráfica, en los últimos años el personal jurisdiccional es el que ha tenido un crecimiento más acelerado.

**Gráfica 2. Evolución de la plantilla laboral en el PJF:
Personal jurisdiccional de apoyo vs administrativo (2010-2022)**



Fuente: INEGI (2023).

En el caso del TEPJF, desde 2017 se tiene un Acuerdo General para el Ingreso, Promoción y Desarrollo de la Carrera Judicial con paridad de género, emitido por la Comisión de Administración, en el cual se establecen las normas específicas para implementar la carrera judicial en el propio Tribunal. La implementación de la carrera judicial consta de tres grandes procesos: Habilitación, Selección y Nombramiento.

El citado Acuerdo establece que la Habilitación es “el mecanismo de acreditación para el desempeño de categorías en la carrera judicial en el Tribunal Electoral” (DOF, 2017). Mediante dicho proceso se elabora una lista con los nombres de las personas habilitadas y se publica en el portal electrónico. Esta etapa del proceso tiene como objetivo específico suministrar a las posibles “personas (que) se encuentran habilitadas

para desempeñar los cargos previstos” en la carrera judicial” (DOF, 2017).

La siguiente etapa del proceso es la Selección, la cual se realiza con base en la lista de personas habilitadas “... con el fin de que las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Electoral puedan seleccionar y nombrar a las personas que consideren convenientes para ocupar las vacantes que se generen en sus ponencias, o bien la que corresponde al Actuario Judicial, sean éstas eventuales o permanentes, observando en todo momento el ingreso paritario” (DOF, 2017).

Finalmente, en la etapa de Nombramiento, conforme al artículo 38 del Acuerdo General de la Carrera Judicial, corresponde a las Magistradas y los Magistrados que integran las Salas del Tribunal Electoral, nombrar de la lista de personas habilitadas, al personal para desempeñar cargos de carrera judicial. Igualmente, precisa que el Acuerdo General de la Carrera Judicial establece, en la fracción VI, de su artículo 2, que la Habilitación es “el Mecanismo o esquema de acreditación para el desempeño de categorías en la carrera judicial en el Tribunal Electoral”.

El proceso de Habilitación, Selección y Nombramiento de personal de carrera judicial del Tribunal Electoral inicia con la etapa de Habilitación. De este modo, se lleva a cabo “el Mecanismo o esquema de acreditación para el desempeño de categorías en la carrera judicial en el Tribunal Electoral” (Habilitación), el cual, entre otros aspectos, permite que se elabore una lista con los nombres de las personas habilitadas y se publique en el portal electrónico. Esta etapa del proceso tiene como objetivo específico suministrar a las posibles “personas (que) se encuentran habilitadas para desempeñar los cargos previstos” en la carrera judicial (artículo 2, fracción XIV del Acuerdo General de la Carrera Judicial).

La Habilitación puede darse por tres vías que son las de Convocatoria, Equiparación o por el Programa de Oferta Académica. Desde 2016, se han desarrollado estos procesos, con lo cual se han habilitado a casi un millar de personas. Es importante resaltar que el mayor número de personas que han sido habilitadas, ha sido mediante la vía de Convocatoria, pública y abierta, en la cual se examina el perfil de la personas y mediante una serie de evaluaciones rigurosas se les habilita como integrantes de la carrera judicial.

**Cuadro 2. Número de personas que han sido
habilitadas por vía y puesto (2016-2023).**

Por Convocatoria	476
Secretariado Instructor y de Estudio y Cuenta Sala Superior (proceso único)	109
Secretario de Estudio y Cuenta Salas Regionales (proceso único)	107
Secretario de Acuerdos	22
Actuario Poder Judicial	238
Por Equiparación	9
Secretariado Instructor y de Estudio y Cuenta Sala Superior	1
Secretario de Estudio y Cuenta Salas Regionales	7
Actuario Poder Judicial	1
Por programa de Oferta Académica	449
Secretariado Instructor y de Estudio y Cuenta Sala Superior (proceso único)	266
Secretario de Estudio y Cuenta Salas Regionales	89
Secretario de Acuerdos	2
Actuario Poder Judicial	92
Total	934

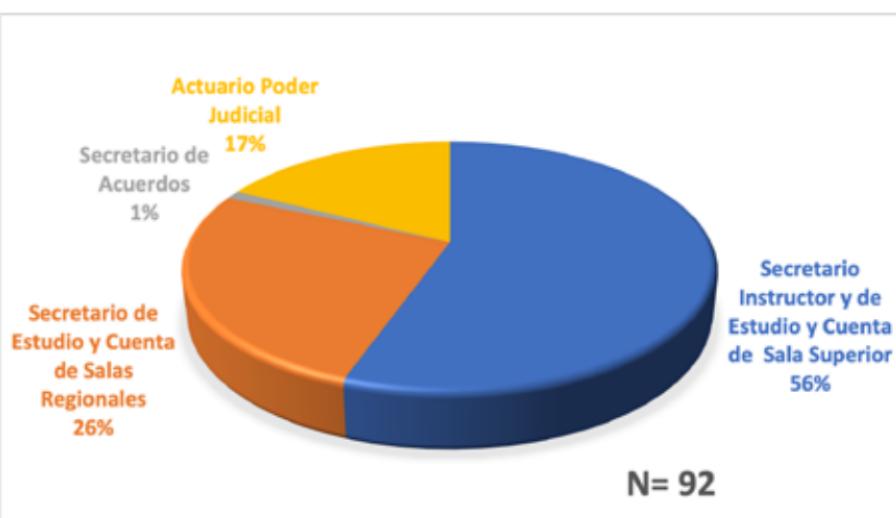
Fuente: Elaboración propia, con datos de la Escuela Judicial Electoral.

La siguiente etapa del proceso es la Selección, la cual de acuerdo con el multicitado Acuerdo General, se realiza con base en la lista de personas habilitadas “...con el fin de que las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Electoral puedan seleccionar y nombrar a las personas que consideren convenientes para ocupar las vacantes que se generen en sus ponencias, o bien la que corresponde al Actuario Judicial, sean éstas eventuales o permanentes, observando en todo momento el ingreso paritario”.

En este orden de ideas, en la etapa de Nombramiento, conforme al artículo 38 del Acuerdo General de la Carrera Judicial, corresponde a las Magistradas y los Magistrados que integran las Salas del Tribunal Electoral, nombrar de la lista de personas habilitadas, al personal para desempeñar cargos de carrera judicial. Igualmente, precisa que “las Magistradas y los Magistrados, así como los titulares de las áreas que integran el Tribunal Electoral podrán entrevistar a las y los aspirantes, como parte del proceso previo a su nombramiento” (DOF, 2016); siendo estas entrevistas parte de la etapa de Selección.

A finales del mes de septiembre de 2023, el TEPJF tenía un total de 92 personas habilitadas, de los cuales poco más de la mitad lo estaban para el puesto de “Secretario Instructor de Estudio y Cuenta de Sala Superior” (56%), seguidos de “Secretario de Estudio y Cuenta de Salas Regionales” (26%) y “Actuario del Poder Judicial” (17%). Es importante aclarar que no todas las personas que se encuentran habilitadas ocupan necesariamente una plaza dentro del Tribunal, sino que conforman una lista que funciona como “bolsa de trabajo” de donde las y los magistrados pueden disponer cuando se generan vacantes.

Gráfica 3. Distribución de personas habilitadas por puesto (2023)



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Escuela Judicial Electoral.

Debe destacarse que el Tribunal ha realizado un esfuerzo importante por fortalecer la carrera judicial. Prueba de ello es que el 10 de octubre de 2021 se aprobó el Acuerdo General de la Sala Superior del TEPJF 2/2021, relativo a la creación de la Comisión de Fortalecimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que uno de sus ejes se refiere a: “Una mejora de la Carrera Judicial, en el marco de un código de ética actualizado, y una profesionalización de la función administrativa”. En particular, ese acuerdo general alienta la formulación de propuestas de reforma a normas y procesos que le den sustento a una labor estratégica: la profesionalización de las personas servidoras públicas, mediante la Carrera Judicial Electoral y el Servicio Civil de Carrera Administrativa en el TEPJF.⁴

⁴. El citado Acuerdo está disponible en: https://www.te.gob.mx/comision_fortalecimiento/front/que_es/pdf/1/6

En términos concretos, se propuso que los trabajos de la Comisión de Fortalecimiento contribuyeran a las siguientes líneas de acción:

1. Robustecer el modelo de contratación por meritocracia, asegurando a la ciudadanía que el ingreso, permanencia y ascenso de las servidoras y servidores públicos del TEPJF no dependa de sus relaciones personales o familiares, sino de la capacidad, honrabilidad y vocación de servicio.
2. Fomentar un sentido de identidad y pertenencia en las servidoras y los servidores públicos del TEPJF hacia la institución.
3. Identificar las buenas prácticas a nivel internacional relacionadas con la protección y garantías de independencia, autonomía e imparcialidad de las juezas y jueces, e incorporarlas en la actuación del TEPJF.
4. Realizar un análisis y evaluación de los mecanismos vigentes de capacitación y acceso a la Carrera Judicial, fortaleciendo la capacitación a través de, entre otras actividades, la vinculación estratégica con instituciones académicas.

A pesar de los avances en términos de la implementación de la Carrera Judicial al interior del Tribunal, se tienen algunos rubros pendientes que deben ser abordados en el futuro próximo. Particularmente, contar con un sistema de evaluación que vincule el avance de las personas con su desempeño, poniendo un énfasis especial en su contribución al logro de los

objetivos institucionales y en la generación de valor público para la sociedad. Todavía son inexistentes los sistemas de evaluación, movilidad, disciplina y sanción que aseguren que el desarrollo de las personas servidoras públicas se centre exclusivamente en sus méritos profesionales.

En este sentido se destaca el importante avance alcanzado con el personal administrativo que, como arriba se señala también fue planteado como un objetivo relevante en el marco de los trabajos de la ya citada Comisión de Fortalecimiento. Así, a partir de una reforma al Reglamento Interno aprobada en septiembre de 2022, donde se precisaron las bases y principios para la implementación del servicio profesional de carrera en áreas administrativas, en noviembre de ese mismo año la Comisión de Administración aprobó el Acuerdo General que establece el Servicio Civil de Carrera Administrativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Acuerdo General), mismo que fue publicado en el DOF el 6 de enero de 2023.⁵ Este Acuerdo, en su artículo 3, establece lo siguiente:

“El Servicio Civil es un sistema de gestión estratégica del personal de áreas administrativas del Tribunal Electoral, integrado por los siguientes procesos generales y sub-sistemas específicos:

- A. Ingreso a los puestos.** Proceso general que, a través de los subsistemas de reclutamiento y selección por las vías de ocupación previstas en el presente Acuerdo, conduce a la emisión de un nombramiento, definitivo o temporal, para el ingreso o promoción en un puesto del Servicio Civil;

⁵. Este Acuerdo puede consultarse en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676523&fecha=06/01/2023#gsc.tab=0

- B. Formación profesional.** Proceso general que, mediante los subsistemas de capacitación y profesionalización, contribuye al desarrollo de capacidades o competencias del personal del Servicio Civil;
- C. Gestión y evaluación del desempeño.** Proceso general que, a través del subsistema de evaluación del desempeño, busca influir en el adecuado rendimiento del personal del Servicio Civil, para alinearlos con las prioridades y los objetivos estratégicos del Tribunal Electoral;
- D. Desarrollo Profesional.** Proceso general que, con base en los resultados de la evaluación del desempeño, de la formación profesional y las contribuciones meritorias a la Institución, permite al personal aspirar a los reconocimientos, la movilidad y la permanencia en el Servicio Civil, en los términos que estos subsistemas lo prevean en el presente Acuerdo; y,
- E. Sanción y separación.** Proceso general que, a partir del subsistema de disciplina, permite la sanción por incumplimiento de obligaciones del personal del Servicio Civil establecidas en el presente Acuerdo; la separación podrá producirse por las causales también previstas en este Acuerdo.

El diseño e implementación del Servicio Civil se basará en una visión de funcionamiento integral y de interrelación de los subsistemas mencionados; en un esquema flexible y funcional que privilegie la retención de talento, la selección idónea, y el desarrollo de capacidades o competencias del personal; en la evaluación del desempeño como

subsistema central para la mejora continua y la toma de decisiones sobre la carrera profesional, así como en la transparencia y máxima publicidad de las decisiones.

Actualmente, en el Tribunal se tienen contabilizadas un total de 1,565 plazas, de las que el 42%, es decir, 665 plazas se encuentran sujetas al servicio civil. Sin embargo, en aras de transitar hacia este modelo de forma ordenada y consensuada, la Dirección General de Recursos Humanos procedió a consultar al personal que ocupaba dichas plazas si deseaba incorporarse al servicio civil, comunicando para ello los beneficios y obligaciones de su incorporación. De las 665 personas que fueron consultadas para manifestar su voluntad de ingresar al SCCA, 589 (89%) respondieron de manera afirmativa.

Posteriormente, se procedió a realizar una fase de verificación de perfil de puestos, donde las personas servidoras públicas deseosas de formar parte del servicio civil entregaron y cotejaron los documentos que acreditan su formación profesional, su capacitación continua y su experiencia profesional. De forma paralela, este personal debió finalizar satisfactoriamente la fase de acreditación de cursos de capacitación, la cual tuvo como objetivo que las personas servidoras públicas adscritas a las áreas administrativas del TEPJF completaran los tres cursos básicos necesarios para incorporarse al servicio civil.

Como resultado de lo anterior, de las 568 personas que al 30 de agosto de 2023 estaban en posibilidades de ingresar al servicio civil, 556 lograron cumplir con la totalidad de las fases y requisitos en tiempo y forma, lo cual representa 98% de las personas consultadas y 89% del total de las plazas sujetas al servicio civil. Al momento de la elaboración del presente ensayo, el proceso de implementación de este servicio civil aún estaba en marcha, al tiempo que se avanzaba en el

diseño completo de instrumentos normativos para hacer viable y funcional la operación de los diversos procesos generales que, como arriba fue señalado, integran este Sistema de Servicio Civil.

REFLEXIONES FINALES

Nuestro país enfrenta numerosos retos en la impartición de justicia, particularmente en un ambiente donde diferentes partidos y facciones compiten intensamente por atraer el voto de la ciudadanía. Esta competencia se ha tornado cada vez más polarizada y demanda la impartición de justicia de forma efectiva, rápida y expedita. El PJF no puede ser omiso en su misión principal de impartir justicia, con una perspectiva incluyente para todos los sectores de población que han sido históricamente discriminados.

Lo anterior requiere contar con personas servidoras públicas competentes, que reúnan los conocimientos técnicos y legales necesarios para el desempeño cabal de sus funciones. Asimismo, estas personas deben tener un proceder ético intachable, a sabiendas de la gran responsabilidad que implica formar parte del PJF. En este sentido, tanto la carrera judicial, como los servicios civiles administrativos han buscado romper con las inercias del pasado, que basaban el reparto de puestos en un sistema de botín, y el desarrollo de las carreras de las personas en la discrecionalidad de personas juzgadoras, magistradas y ministras. Por el contrario, debe ser el comportamiento ético de las personas y la medición de su contribución al logro de las metas colectivas, los factores que influyan en su movilidad dentro del PJF.

El sistema judicial mexicano se ha vuelto cada vez más complejo y observado por la sociedad. El beneficio individual

o de grupo, derivado de la discrecionalidad de las y los funcionarios de mayor rango, alineados a un “sistema de botín” ponen en riesgo la impartición de justicia y el predominio de la ley como bien público de la sociedad mexicana. Por esta razón, la carrera judicial y los servicios civiles administrativos deben ser respetados y fortalecidos. Para ello, se requiere no sólo de la colaboración de quienes integran el PJF, sino también de otros actores políticos y sociales que procuren los recursos y el respaldo para que estos sistemas se consoliden en el futuro próximo.

REFERENCIAS

- Diario Oficial de la Federación (2017). *Acuerdo General para el ingreso, promoción y desarrollo de la Carrera Judicial con Paridad de Género en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5424102
- _____ (2021). *Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación*. México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCJPJF.pdf>
- _____ (2023). *Acuerdo General que establece el Servicio Civil de Carrera Administrativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676523&fecha=06/01/2023#gsc.tab=0

- Dussauge, M. (2002). *Anatomía del servicio civil*. Foro Internacional. Vol. XLII, 4 (170) octubre-diciembre de 2002. Disponible en: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1656>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2023). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal*. Censos Nacionales de Gobierno. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnijf/2023/>.
- Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad (La gestión de las personas en las organizaciones del sector público)*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.
- Merino, M. (2000). *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. Ciudad de México: CIDE-Secretaría de la Función Pública.
- Mijangos y González, P. (2019). *Historia mínima de la Suprema Corte de Justicia de México*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Mintzberg, H. (1991). *Diseño de organizaciones eficientes*. Argentina: El Ateneo.
- Pardo, María del Carmen (1995). “El servicio civil de carrera en México: Un imperativo de la modernización”. *Gestión y Política Pública*. Vol. IV. Núm. 2. Disponible en: http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3018/PM_Vol.4_No.II_2dosem.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Piña, K. T. (2016). *La Carrera Judicial en México: propuestas para su fortalecimiento*. Universidad del País Vasco Euskal Herriko Unibertsitatea. Donostia-San Sebastián. Tesis

de Doctorado en Derecho. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=112115>

Ríos Figueroa, J. (2017). *El gobierno del Poder Judicial y la Carrera Judicial en México, 1917-2017. Apuntes para una Historia Socio-Política*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4321/20.pdf>

Rodríguez Carrillo, J. Manuel y Barrón González, M. A. (2020). *Algunos aspectos sobre gobierno y carrera judicial: países seleccionados*. Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/5064>

Stewart, G., Brown, Kenneth (2009). *Human Resource Management*. Estados Unidos: John, Wiley. Sons, Inc.

IV. Estado actual y perspectivas del derecho laboral de las instituciones electorales





Estado actual y perspectivas del derecho laboral de las instituciones electorales

José Luis Rodríguez Díaz de León

Mtro. José Luis Rodríguez Díaz de León

*Secretario del Trabajo y Fomento al Empleo
en el Gobierno de la Ciudad de México*

Fue diputado local en el Congreso de la Ciudad de México en su primera Legislatura y vicecoordinador del Grupo Parlamentario de Morena. Fue electo Secretario General de Agenda Legislativa de la Asociación Nacional de Legisladores de la 4T. Presidente de la Comisión de Rendición de Cuentas y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México. Representante del Congreso de la Ciudad de México ante la Comisión Especial para el Seguimiento a la Implementación de la Agenda 2030. Miembro del Consejo Económico, Social y Ambiental de la Ciudad de México; titular de la Comisión de Desarrollo Regional Sustentable y Encadenamientos Productivos. Es un activista social, defensor de los derechos humanos, de la perspectiva de género, la libertad de expresión, los derechos de los periodistas, la educación pública y gratuita, los derechos de la diversidad sexual e impulsor de diversas leyes para erradicar la violencia contra las niñas y las mujeres.

Se ha desempeñado como docente de Derecho Parlamentario, Sistema Interamericano de Derechos Humanos y Derecho Internacional Privado, en la UNAM. Y como docente de Género y Justicia en la Universidad Iberoamericana. Es articulista en los diarios Reforma, Expansión, El Heraldo, ContraRéplica, El Sol de México, Big Data y Capital CDMX.

INTRODUCCIÓN

La protección de los derechos de las personas trabajadoras es un pilar fundamental en la construcción de sociedades justas y equitativas. En el caso de México, este compromiso se ve reflejado en una extensa red de instrumentos y mecanismos diseñados para garantizar la dignidad y el bienestar de quienes desempeñan un papel crucial en el desarrollo del país. Destacan entre ellos los más de 70 Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificados por México, así como numerosas Recomendaciones y Declaraciones provenientes de organismos internacionales. Estos instrumentos proporcionan una base sólida para la protección y promoción de los derechos laborales en el país.

En este contexto, resulta relevante hacer mención de las Observaciones Generales emitidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, así como por otros mecanismos de vigilancia de tratados, que abordan temas relacionados con el respeto a la dignidad de las y los trabajadores. Las Observaciones Generales Números 18 y 23, específicamente, arrojan luz sobre el derecho al trabajo y las condiciones laborales equitativas y satisfactorias, proporcionando pautas y criterios que fortalecen tanto la jurisprudencia interna como la internacional en la materia.

En este contexto, es esencial destacar la trascendental reforma a la Ley Federal del Trabajo en México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de mayo de 2019. Esta reforma representa un hito sin precedentes en el mundo laboral mexicano, pues establece un nuevo paradigma en las relaciones laborales. Su enfoque prioritario es el fomento del diálogo, la resolución pacífica de conflictos y el acceso a una justicia rápida e imparcial. Además, promueve mecanismos de concertación y democracia que garantizan la plena expresión de los derechos de libertad y autonomía sindical.

Un aspecto crucial de esta reforma es su alineación con los compromisos internacionales asumidos por México. La ratificación de convenios y tratados en materia laboral, tanto en el marco de la OIT como en acuerdos comerciales regionales, como el T-MEC y el TIPAT, refleja el compromiso del Estado mexicano de respetar y promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Estos acuerdos establecen estándares que buscan garantizar condiciones laborales justas y equitativas en un contexto de economía globalizada.

Sin embargo, esta reforma no puede entenderse únicamente como un evento aislado en la historia laboral de México. Más bien, se inscribe en un proceso más amplio que refleja la evolución del sindicalismo mexicano y la necesidad de adecuarse a un entorno económico globalizado. En este contexto, donde los tratados comerciales buscan regular la interacción de las economías nacionales y los mecanismos de supervisión internacional velan por el respeto de los derechos laborales, la reforma adquiere una dimensión intercultural y de derechos que trasciende las fronteras nacionales.

En resumen, la protección de los derechos de las personas trabajadoras en México es un compromiso arraigado en una extensa red de normativas y acuerdos internacionales. La reforma laboral de 2019 representa un paso significativo hacia

la construcción de un sistema laboral más justo y equitativo, alineado con los estándares internacionales. Su éxito dependerá de su implementación efectiva y del continuo esfuerzo por promover una cultura laboral basada en el respeto a la dignidad de quienes contribuyen al desarrollo de la sociedad mexicana.

LOS TRES PILARES DE LA REFORMA AL SISTEMA DE JUSTICIA LABORAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Para contextualizar adecuadamente la reforma de 2019 es esencial destacar que esta reforma se basa en las modificaciones y adiciones a los artículos 107, fracción V, inciso d), y 123, apartado A, fracciones XVIII, XIX, XX, XXI, XXII Bis, XXVII, inciso b), XXXI, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta reforma se destaca como una de las más amplias, significativas e históricas en la historia de México en lo que respecta a justicia laboral y negociación colectiva. Los pilares fundamentales de esta reforma son los siguientes:

- 1. Justicia rápida e imparcial:** Una de las piedras angulares de esta reforma es la sustitución de las Juntas de Conciliación y Arbitraje locales y federales por tribunales laborales que están bajo la jurisdicción de los Poderes Judiciales federal y locales. Además, se enfatiza en la resolución de juicios en un plazo máximo de seis meses, con la excepción de los casos de discriminación, acoso y violencia. Se promueve la conciliación como un paso previo al proceso jurídico,

fomentando el diálogo para resolver disputas de manera eficiente y justa.

2. Libertad y democracia sindical: La reforma garantiza el acceso a una negociación colectiva genuina y promueve la participación activa de las personas trabajadoras en la toma de decisiones sindicales. Los y las trabajadores tienen el derecho de elegir libremente si desean unirse a un sindicato, cambiar de sindicato o no afiliarse a ninguno. Además, pueden participar en la elección de sus líderes sindicales y en la aprobación de contratos colectivos y revisiones a través de votaciones secretas y democráticas.

3. Conciliación: La creación del Organismo Federal de Registro Laboral y los Centros de Conciliación locales representa un hito en la promoción de la conciliación como un proceso obligatorio. Este organismo se encarga de registrar sindicatos, contratos colectivos, y supervisar la democracia sindical de manera autónoma e independiente. Los Centros de Conciliación buscan resolver disputas laborales a través del diálogo y soluciones alternativas, brindando un proceso moderno y accesible.

El cambio de paradigma en la administración de justicia laboral se basa en un modelo procesal público, gratuito, oral y conciliatorio. Este nuevo procedimiento se divide en dos etapas:

Etapa de conciliación:

- Se rige por los artículos 684-A al 684-E de la Ley Federal del Trabajo.

- Es una instancia gratuita, imparcial y confidencial, con un límite de 45 días para su resolución.
- En caso de no alcanzar un acuerdo, se emite una constancia de no conciliación para permitir la presentación de una demanda ante los tribunales laborales competentes.
- No es necesario agotar esta etapa en casos de discriminación, acoso, violencia laboral y violaciones a los derechos humanos, entre otros.

Etapa de juicio:

- Se rige por los artículos 870 al 874 de la Ley Federal del Trabajo.
- El nuevo procedimiento laboral se basa en los principios de oralidad, inmediación, continuidad, concentración y publicidad.
- Incluye una fase escrita y dos audiencias: una preliminar y otra de juicio.

Es importante destacar que el procedimiento ordinario laboral se aplica a conflictos individuales y colectivos que no requieran un tratamiento especial, en el marco de las relaciones de trabajo establecidas en el artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, el Anexo 23 A del T-MEC establece nuevas reglas para todas las personas involucradas en el ámbito laboral, especialmente para las y los empleadores, fomentando la no injerencia y la promoción de la negociación colectiva efectiva, eliminando los contratos de protección.

En resumen, esta reforma se basa en el principio de proteger los derechos legítimos de las personas trabajadoras y busca adaptar el sistema de justicia laboral a los desafíos modernos, como la tecnología y los cambios demográficos, y con ello promover una sociedad más justa, inclusiva y sostenible, en línea con los valores de la OIT, que abogan por la justicia social y la paz. Para lograrlo, es esencial llevar a cabo una campaña de difusión de los nuevos derechos y procedimientos laborales democráticos, así como compartir casos de éxito basados en la legislación nacional, el T-MEC y otros acuerdos internacionales.

Finalmente, es relevante mencionar la reciente reforma a los artículos 76 y 78 de la Ley Federal del Trabajo, que entró en vigor el 1 de enero de 2023, ésta se relaciona con las vacaciones y representa un hito importante al incrementar los días de descanso para las y los trabajadores y contribuye a mitigar el síndrome de Burnout.

PERSPECTIVAS DEL DERECHO LABORAL DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES

A nivel federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ostenta el rol preeminente como la máxima autoridad jurisdiccional encargada de resolver de manera definitiva e inatacable los conflictos y discrepancias laborales que puedan surgir entre su propio personal. Además, se le otorga la responsabilidad de abordar las disputas laborales entre el Instituto Nacional Electoral y su propio personal. Este mandato se encuentra respaldado en el artículo 99, cuarto párrafo, fracciones VI y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su aplicabilidad se extiende al ámbito estatal.

Los tribunales electorales, en tanto que son órganos pertenecientes a los poderes judiciales, se especializan en garantizar la constitucionalidad de los procesos electorales y en salvaguardar los derechos de los órganos de representación política y la participación ciudadana. Asimismo, tienen la tarea de proteger los derechos político-electorales de la ciudadanía. Este marco de actuación, tal como lo establece el artículo 99 de la Constitución federal, les confiere autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento, garantizando su independencia en la toma de decisiones.

En la ciudad capital, el artículo 38, numeral 4 de la Constitución Política de la Ciudad de México establece que el Tribunal Electoral de la Ciudad de México es competente para resolver las disputas laborales que surjan entre dicho tribunal y su personal, así como entre el Instituto Electoral de la Ciudad de México y su personal.

Para guiar el proceso de resolución de estos casos laborales especiales, se dispone de legislación secundaria que establece reglas generales. Esta legislación incluye la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, el Reglamento Interior del Tribunal Electoral de la Ciudad de México y el Reglamento en Materia de Relaciones Laborales del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

A pesar de esta estructura legal clara que rige la administración de justicia laboral en asuntos electorales, persiste un campo de estudio pendiente. Se trata de la falta de inclusión de estas instituciones en el apartado A del artículo 123 constitucional, ya que no se considera a las y los trabajadores regulados por el apartado B ni a las personas empleadas bajo el régimen especial laboral.

Este asunto se vuelve aún más complejo dado que, al no ser tribunales especializados en asuntos laborales, podrían

surgir preocupaciones legítimas acerca de su capacidad para mantener la imparcialidad y la objetividad en la administración de justicia, dada su doble función como juez y parte en estos casos.

CONCLUSIÓN

En conclusión, el análisis del estado actual y las perspectivas del derecho laboral en las instituciones electorales de México revela una evolución significativa en la protección de los derechos de las personas trabajadoras y la promoción de la democracia. La reforma laboral de 2019, con sus tres pilares fundamentales de justicia rápida e imparcial, libertad y democracia sindical, y conciliación, representa un cambio histórico en la forma en que se abordan los asuntos laborales en el país.

Esta reforma está en consonancia con los estándares internacionales y los compromisos asumidos por México en materia laboral, reflejando el deseo de crear un sistema laboral más justo y equitativo. Sin embargo, su éxito dependerá de su implementación efectiva y del esfuerzo continuo para promover una cultura laboral basada en el respeto a la dignidad de las y los trabajadores.

En el ámbito de las instituciones electorales, se observa una clara estructura legal que rige la administración de justicia laboral. Sin embargo, persiste la cuestión de la inclusión de estas instituciones en el apartado A del artículo 123 constitucional, lo que plantea desafíos en cuanto a la imparcialidad y objetividad en la resolución de casos laborales, dado su doble papel como juez y parte en algunos casos.

Para abordar este desafío pendiente, es necesario seguir trabajando en la clarificación de la regulación laboral en el contexto electoral y garantizar que se respeten los derechos

de las y los trabajadores en todas las instancias. Finalmente, el objetivo es fortalecer tanto el sistema laboral como la democracia mexicana, asegurando que las y los trabajadores electorales desempeñen su papel de manera justa y equitativa en la construcción de una sociedad más inclusiva y sostenible.

REFERENCIAS

- Alcalde, A., Villarreal, A. R. y Narcia, E., Ley Federal del Trabajo, Reforma 2019 comentada. 3^a. ed. México: Porrúa.
- Bensunsán Areous, G. (2019). “La transformación de los sindicatos en América Latina: contextos, ideas y agendas”. *Boletín Internacional de Investigación Sindical. El futuro del trabajo: los sindicatos en transformación*. OIT. Vol. 9. Núms. 1-2.
- Dávalos, José (2020). “Derecho colectivo y derecho procesal del trabajo”, 13^a. ed. México: Porrúa.
- Furtado de Oliveira, P. A. (2021). “Reforma de outsourcing, Lección de consenso para futuros cambios laborales”. En *El Economista*, 31 de mayo de 2021.
- Magaloni Kerpel, A. L. (2019). “La justicia constitucional: del escritorio al territorio”, CIDE. Disponible en: <https://derechoenaccion.cide.edu/lajusticia-constitucional-del-escritorio-al-territorio/>
- Santos Azuela, H. (1988). “Derecho del trabajo”, México: McGraw Hill Interamericana Editores.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Boletín 127/2019 publicado en el Comunicado de 3 de julio de 2019.

Estado actual y perspectivas del derecho laboral de las instituciones electorales

Porfirio Marquet Guerrero

Dr. Porfirio Marquet Guerrero

**Director del Seminario del Derecho del Trabajo en la
facultad de Derecho de la Universidad Nacional
Autónoma de México**

Egresado de la facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en la que obtuvo el título de Licenciado en Derecho y el Grado de Doctor en Derecho, ambos con mención honorífica; es profesor de Asignatura “B” Definitivo por Oposición en las cátedras de Derecho Individual del Trabajo, Derecho Colectivo del Trabajo y Derecho Procesal del Trabajo; también es profesor de Derecho de la Seguridad Social, y profesor de carrera de tiempo completo, definitivo por oposición en el área de Derecho Social; así como Director del Seminario de Derecho del Trabajo en la facultad de Derecho de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Es autor de diversas obras de Derecho Constitucional, Derecho del Trabajo y de Derecho de la Seguridad Social, así como participante en conferencias, foros, seminarios y diversos eventos académicos relacionados con las disciplinas antes mencionadas.

INTRODUCCIÓN

Hemos recibido de nuevo la gentil y honrosa invitación del Tribunal Electoral de la Ciudad de México para participar en la elaboración de la obra colectiva denominada *La sinergia democrática de los derechos humanos en torno del sistema político-electoral de la Ciudad de México*, en relación a la cual se me ha solicitado contribuir con un ensayo sobre el tema “Estado actual y perspectivas del derecho laboral de las instituciones electorales”.

En la mencionada obra colectiva, como se explica en la referida invitación, se pretende integrar una pluralidad de artículos especializados que aborden de manera multidisciplinaria las diversas vertientes temáticas en que actúa la democracia mexicana en el marco de los derechos humanos, a efecto de presentar un panorama sistematizado de enfoques importantes y novedosos, tanto para la ciudadanía como para las propias instituciones electorales.

Es en este contexto que pretendo elaborar un ensayo en el que se exponga mi punto de vista en relación al estado actual y las perspectivas de las relaciones de trabajo que se desarrollan en las instituciones electorales mexicanas.

En este orden de ideas, se advierte cómo el Derecho Mexicano del Trabajo ha venido desarrollándose, tanto en lo que se

podría considerar la vertiente original, histórica u originaria, como la relativa a la que regula las relaciones de trabajo en el ámbito del servicio público, diferentes régímenes especiales, cada uno de los cuales pretende respetar y aplicar los principios fundamentales de nuestra disciplina, generalmente reconocidos y comentados por las y los autores de la materia, pero que también ha generado modalidades específicas que le han dado características especiales a cada uno de ellos, tanto por lo que se refiere a las condiciones de trabajo, como a los aspectos relativos a las relaciones colectivas, a la regulación sobre la creación, estructura, facultades y funcionamiento de autoridades específicas, así como a las cuestiones de carácter procesal.

Muchos laboralistas mexicanos han publicado sus puntos de vista en relación al surgimiento, evolución y regulación de los diferentes régímenes laborales especiales, por lo que no sería materia de este ensayo describir en forma exhaustiva cada uno de ellos.¹ Sin embargo, para efectos de exponer un marco de referencia sobre el tema, es pertinente reseñar, de manera específica, cuáles han sido los criterios que han propiciado el surgimiento y evolución de los aludidos régímenes laborales especiales.

Al respecto, consideramos que desde el surgimiento formal del Derecho del Trabajo en México, al expedirse y entrar en vigor en 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y como parte importante de ella,

¹. Cfr. Mario de la Cueva (2005). *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. Vigésima Edición. Tomo I. México, Editorial Porrúa. Néstor de Buen Lozano (2003). *Derecho del Trabajo*. Decimáséptima Edición. Tomo II. México. Editorial Porrúa. José Dávalos Morales (2017). “Derecho Individual del Trabajo”. En *Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho de la UNAM*. México. Editorial Porrúa. Carlos Reynoso Castillo (2006). *Derecho del trabajo, panorama y tendencias*. México. Miguel Ángel Porrúa. Baltasar Cavazos Flores (1997). *El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano*. México. Editorial Trillas.

el artículo 123, en su contenido se incluyeron modalidades particulares referidas a algunas condiciones de trabajo, determinadas en atención a las características de la persona trabajadora como ser humano distinto de la generalidad de la mayoría. Nos referimos concretamente a la actividad laboral de las mujeres y de las personas menores de edad.

Sin particularizar las modalidades previstas para las trabajadoras mujeres, el artículo 123 constitucional determinó en los textos originales de sus fracciones II y V, algunas medidas restrictivas y otras de propósitos protecciónistas, con un enfoque que ha sido modificado por medio de reformas posteriores, producto de la evolución que ha provocado la cada vez mayor participación del género femenino en las actividades laborales.

Respecto de las personas trabajadoras menores de edad, a semejanza del régimen laboral especial aplicable a las mujeres trabajadoras, desde la versión original de 1917 del artículo 123 constitucional, en sus fracciones II y III se establecieron modalidades, algunas que implicaron restricciones a sus actividades laborales, principalmente la que ha establecido una edad mínima para adquirir la capacidad para ser sujeto de una relación de trabajo, misma que se ha incrementado por medio de reformas posteriores de los 12 a los 15 años,² así como otras que significan la determinación de algunos

². En efecto, la versión original del artículo 123 constitucional estableció como edad mínima para ser persona trabajadora la de 12 años, que coincidía en promedio con la que implica cursar la educación básica, entonces considerada obligatoria; en 1962, se reformó el citado precepto constitucional en congruencia con varios convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que determinaban edades mínimas en relación a diversos tipos de actividad, para incrementar la edad mínima referida a 14 años, congruente con la que supone cursar la educación media; posteriormente, en 2014, se reformó de nuevo el texto constitucional, igualmente en congruencia con el Convenio 138 de la OIT, que había sido adoptado por la Conferencia General desde 1973, para determinar la edad mínima para ser persona trabajadora en 15 años. En complemento de las mencionadas reformas constitucionales, se llevaron a cabo las correspondientes modificaciones a la Ley Federal del Trabajo.

privilegios relativos a la jornada, los días de descanso semanal y las vacaciones, los que se justifican por implicar medidas de protección a su desarrollo integral, a su educación básica, al acceso a la convivencia familiar, entre otros valores de importancia y trascendencia en la formación de este importante segmento de la sociedad.

Como una variable que se ha planteado recientemente, relacionada con el criterio que se comenta, un sector de la doctrina laboralista ha propuesto la idea de adicionar a la legislación laboral disposiciones que reconozcan algunas prerrogativas en favor de las personas con discapacidad, aludiendo a circunstancias esencialmente biológicas que han propiciado actitudes consideradas ahora discriminatorias en su contra por parte del sector empleador.

Al respecto, independientemente de que el derecho de igualdad en las relaciones de trabajo ha sido ampliamente reconocido, incluso como uno de los derechos humanos fundamentales, tanto en las constituciones de contenido social como en los instrumentos internacionales, en particular algunos convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en años recientes se ha manifestado una tendencia normativa para consignar de manera más explícita, sin que esto sea indispensable, los criterios que pretenden proscribir toda forma de discriminación, resaltando lo relativo a la situación laboral de las mujeres respecto de los varones, consecuencia, como ya se ha dicho, de la participación cada vez mayor de las personas del género femenino en las actividades que son materia de las relaciones de trabajo.

Un segundo criterio corresponde a la determinación de modalidades relacionadas con las condiciones de trabajo, que toman en cuenta las particularidades del servicio prestado por la persona trabajadora, en trabajos considerados como especializados, como es el caso de los diferentes tipos

de transporte público, el relacionado con actividades comerciales que implican ciertos grados de subordinación, el trabajo remunerado en el hogar de una persona o familia, el trabajo a distancia, el relativo a actividades artísticas, culturales, deportivas no estrictamente recreativas, entre otros. Este criterio se ha adoptado profusamente en la Ley Federal del Trabajo (LFT), por medio del contenido de su título sexto, denominado Trabajos Especiales.

Un tercer criterio, que se ha desarrollado de manera importante en México, se refiere a las características particulares de la persona o entidad empleadora, que en la actualidad se concreta en su carácter público; es decir, este criterio propicia la regulación jurídica de las relaciones de trabajo, cuando la persona o entidad, siempre jurídica o moral, que recibe los servicios de la persona trabajadora, desempeña alguna forma de actividad realizada por el Estado en su significado más amplio.

El surgimiento de este criterio en México ha sido polémico desde el inicio de la vigencia del artículo 123 constitucional, y su evolución normativa ha sido en extremo compleja. Sin profundizar por ahora en las particularidades al respecto, en atención a los objetivos concretos de este ensayo, cabe comentar que la complejidad creciente que ha experimentado la organización del Estado ha propiciado la determinación de modalidades laborales específicas, que explican, aunque no necesariamente justifican, el surgimiento de regímenes laborales especiales dentro de lo especial que ya es el aplicable al servicio público.

Es pertinente comentar que, como parte de la evolución de este criterio, ha surgido el régimen jurídico especial, aplicable a la regulación de las relaciones de trabajo en el ámbito de las actividades propias de las autoridades electorales, ahora por medio de organismos que la doctrina nacional,

relativamente reciente, denomina como constitucionales autónomos, algunas de cuyas características, aunque no todas, coinciden con los que originalmente han sido denominados organismos públicos descentralizados, que surgieron en México desde la tercera década del siglo XX.

Es importante señalar que como efecto de los diversos procesos de desconcentración y descentralización de las actividades de las entidades públicas que forman parte del Estado, en su significado más amplio, se identifican a las dependencias, entidades y órganos que integran los llamados Poderes de la Unión, también conocida como federación, los que forman parte de los gobiernos de cada una de las entidades federativas, producto de un proceso de desconcentración política; las entidades paraestatales, a su vez diferenciadas en organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos públicos, algunos que operan en el ámbito nacional o federal y otros en el de cada una de las entidades federativas, incluida la Ciudad de México; entidades públicas financieras; organismos constitucionales autónomos, entre los que se encuentran los que realizan funciones electorales; así como las universidades e instituciones públicas que imparten educación superior y que su normatividad de creación les ha otorgado un régimen de autonomía, concepto que a su vez se expresa en diferentes dimensiones. Varias de estas formas de expresión de la actividad pública del Estado han propiciado el surgimiento y regulación de regímenes laborales especiales, entre los que se encuentra el que es el objetivo principal de este ensayo.

Es pertinente señalar que las modalidades que caracterizan un régimen de trabajo especial, básicamente se refieren a las condiciones de trabajo en el ámbito de las relaciones individuales, tales como la regulación de la duración de la jornada, la determinación de los descansos y de las prestaciones

económicas, principalmente el salario; en algunos regímenes se afectan las relaciones colectivas de trabajo, tales como la libertad sindical, la convencionalidad laboral colectiva y el ejercicio del derecho de huelga; ciertos regímenes laborales especiales también han propiciado el establecimiento de autoridades administrativas y jurisdiccionales diferentes de las que actúan en las relaciones de trabajo que podrían denominarse tradicionales, lo que también repercute en la regulación de normas particulares en el ámbito del Derecho Procesal del Trabajo.

Este escenario normativo en extremo complejo genera problemas de interpretación e integración jurídica en su aplicación a las situaciones reales, por lo que la forma más efectiva de prevenir polémicas de constitucionalidad, es la de establecer las bases de cada especialidad normativa en el texto formal de la Constitución nacional, por lo que en la actualidad, en México las normas fundamentales en materia de trabajo ya no se ubican sólo en el artículo 123 de la Constitución federal, sino que se encuentran además en otros preceptos también constitucionales.³

Por lo antes expuesto, se analizará la normatividad laboral aplicable a las relaciones de trabajo en el desempeño de las actividades de las entidades u organismos electorales, empezando por las normas contenidas en la CPEUM, y continuando

³. Concretamente, en 1980 se determinó incorporar en la entonces fracción VIII y después reubicada a la VII, la disposición que establece que las universidades e instituciones que imparten educación superior y a las que la ley les confiere el carácter de autónomas, regirán sus relaciones de trabajo por el régimen contenido en el artículo 123, apartado A de la Constitución y su reglamentaria Ley Federal del Trabajo. Por otra parte, en 1983 y 1987 se determina en los artículos 115, fracción VIII y 116, fracción V de la misma CPEUM, la naturaleza laboral de la relación de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, con sus trabajadores. Es importante precisar que en ambos casos se alude a tomar como referencia el contenido del artículo 123 constitucional.

con el análisis de los demás ordenamientos subconstitucionales, incluidas fuentes estatales de aplicación general, fuentes autónomas particulares de naturaleza convencional, fuentes legales, fuentes reglamentarias y otras de menor jerarquía.

LA NORMATIVIDAD CONSTITUCIONAL

Históricamente, la normatividad en materia de trabajo a nivel constitucional surge no sólo en México sino a nivel mundial, con la expedición de la CPEUM, que fue promulgada el 5 de febrero y entró en vigor el 1 de mayo de 1917, en cuyo contenido se incluyó al artículo 123, integrado originalmente por treinta fracciones. Durante muchos años, éste fue el único precepto de esta jerarquía normativa en el ámbito del Derecho del Trabajo en México, regulando aspectos individuales, colectivos, administrativos y de previsión social, pero no se estableció ninguna modalidad referida a las características del empleador.

Es hasta 1960 cuando se adiciona el mencionado artículo 123 constitucional, al aprobarse y entrar en vigor 14 nuevas fracciones que integraron el ahora conocido como apartado B, dedicadas a regular con un reconocimiento de su naturaleza laboral, las relaciones entre los Poderes de la Unión y del entonces Distrito Federal con sus trabajadores. La vigencia de esta adición constitucional estableció, desde el punto de vista jurídico, la base fundamental para la consolidación de este régimen laboral especial, que considera como referencia básica la naturaleza jurídica de la entidad empleadora, aunque acotándola exclusivamente a los Poderes Federales. Este régimen se complementó en 1963 mediante la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

(LFTSE), reglamentaria de dicho apartado del precepto constitucional comentado.

Es pertinente comentar que la *laboralización* de los servicios prestados por la mayoría de los servidores públicos federales, ya se había producido parcialmente desde la cuarta década del siglo XX, primero por medio del Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, ordenamiento de naturaleza netamente administrativa, emitido el 9 de abril de 1934 por el entonces presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez, quien expresamente manifestó que en él el Estado abdicaba de su facultad discrecional para remover libremente a cualquier servidor público, al establecer que sólo podrían ser separados por causa justificada, aunque esta determinación no incluía a quienes ejercieran actividades que significan el ejercicio de poder público; en el mismo Acuerdo se reconoció en favor de los referidos servidores públicos, algunos derechos claramente de naturaleza laboral, como los relativos a la regulación de la jornada y de los descansos semanales y vacacionales. Sin embargo, este ordenamiento tuvo una vigencia y aplicación efímera y limitada en los ámbitos personal y temporal.⁴

Cuatro años después, el 5 de noviembre de 1938, a iniciativa del General Lázaro Cárdenas, entonces presidente de la República, el Congreso de la Unión expide el denominado Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (EJTSPU), en el que se reconocen en favor de la generalidad de los servidores públicos federales derechos de naturaleza laboral, excluyendo de ello a los calificados como *de confianza*. A diferencia del Acuerdo de 1934,

⁴. Cfr. Porfirio Marquet Guerrero (2013). “Principales aspectos procesales en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”. En *El Derecho Laboral Burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*. Ensayos Temáticos. México. Secretaría de Gobernación.

el Estatuto tuvo una mayor generalidad y eficacia en los ámbitos personal y temporal y fue sustituido por un ordenamiento semejante expedido el 4 de abril de 1941. De cualquier forma, estos ordenamientos carecían de un sustento constitucional, el cual se produce precisamente hasta la ya mencionada adición de 1960.⁵

En el texto constitucional contenido en el apartado B del artículo 123, se estableció en su fracción XIII el fundamento para que surgieran otros regímenes jurídicos especiales, no necesariamente sólo laborales, aplicables a otros segmentos del servicio público como los militares, los marinos, el servicio exterior, los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, que quedaron excluidos de la aplicación de las demás fracciones del precepto constitucional en comento. La adición en 1960 del apartado B al artículo 123 significó el primer reconocimiento constitucional de regímenes laborales especiales, en atención a la particular naturaleza de la parte empleadora, acotándose entonces a los Poderes Federales y al antiguo Distrito Federal.

En los años posteriores fueron aprobadas diversas reformas y adiciones constitucionales que establecieron las bases para la creación de regímenes laborales especiales, relacionados con expresiones particulares de la actividad del Estado. Los aspectos generales de dichos regímenes se pueden describir en los términos siguientes:

El régimen laboral especial aplicable a las entidades de la Administración Pública Federal que forman parte del sistema bancario mexicano, fue originalmente creado por medio de la adición de la fracción XIII bis al propio apartado B antes mencionado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), de 17 de noviembre de 1982, consecuencia obligada de la

⁵. *Idem.*

decisión político-jurídica que determinó que la actividad bancaria se considerara como un servicio público a cargo del Gobierno federal. Posteriormente, se expide la Ley Reglamentaria de la mencionada fracción, publicada en el DOF de 30 de diciembre de 1983, en la que se determina la creación de la figura de las Sociedades Nacionales de Crédito (SNC), como entidades paraestatales. Este régimen después fue ajustado por medio de la reforma constitucional publicada en el mismo Diario, de fecha 27 de junio de 1990, en la que se determinó que la actividad bancaria dejaba de estar exclusivamente a cargo del Estado, de modo que las entidades que pasaron posteriormente al sector privado quedaron reguladas por el régimen laboral general, previsto en el artículo 123 constitucional, apartado A y su legislación reglamentaria.

El régimen laboral especial referido a la generalidad de las personas servidoras públicas al servicio de las entidades federativas y los municipios, establecido primero por medio de la reforma al artículo 115 constitucional, publicada en el DOF de 3 de febrero de 1983 y ajustado después por medio de las reformas a los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción VI de la propia Constitución, publicadas en el mismo Diario de fecha 17 de marzo de 1987, en las que se determinó la naturaleza laboral de las relaciones con la generalidad de su personal, aunque se estableció que su reglamentación sería facultad de los órganos legislativos de cada entidad federativa, con base en lo dispuesto por el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias.

El régimen laboral especial aplicable a las universidades e instituciones públicas de educación superior, autónomas por ley, establecido en la reforma a la original fracción VIII del artículo 3º constitucional, publicada en el DOF de 9 de junio de 1980, cuyo texto fue después reordenado como fracción VII del mismo precepto, en la que se determina la aplicación específica

del apartado A del artículo 123 de la CPEUM, así como de la LFT, pero precisando que se establecería un régimen regulatorio especial derivado de que sus actividades se consideran claramente especializadas.

Finalmente, *el régimen laboral especial aplicable a las autoridades electorales*, el cual corresponde al tema central de este ensayo, tiene sus fundamentos más importantes en lo dispuesto principalmente por los artículos 41 y 99 constitucionales, preceptos que han experimentado una profusa y compleja evolución normativa, que puede resumirse en los términos que expresaremos a continuación.

Por lo que se refiere al artículo 41 constitucional, su texto original se mantuvo sin cambios durante más de seis décadas, pero a partir de 1977 ha experimentado 13 modificaciones referidas básicamente a cuestiones electorales y que, como un efecto colateral, propiciaron la creación de un régimen laboral especial que se ocupa de regular las relaciones de trabajo de los organismos electorales.

Después de que en la primera reforma llevada a cabo en 1977 se alude expresamente a la actividad de los partidos políticos; en la segunda, vigente a partir de 1990, se determinó la creación de un organismo público autónomo considerado como autoridad electoral, así como de un tribunal también autónomo, con facultades para emitir resoluciones definitivas e inatacables; en la tercera reforma, vigente desde 1993, se dice expresamente que el entonces denominado Tribunal Federal Electoral, quedaba facultado para resolver en forma definitiva diferencias laborales respecto de la actividad de las autoridades electorales; en la reforma de 1996 se determinó expresamente que las relaciones de trabajo del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), se regirían por la Ley Electoral y por el Estatuto que expediría el Consejo General del referido organismo.

En esta reforma se establecieron las bases para la creación del régimen de trabajo especial materia de este ensayo, procurando con ello prevenir cualquier posible impugnación constitucional, considerando que se otorgaron al propio Instituto, por medio de su Consejo General, facultades para expedir normas en materia de trabajo que regularan las relaciones con sus personas trabajadoras, soslayando que hasta entonces esa facultad era en el ámbito federal, exclusiva del Congreso de la Unión en los términos del artículo 123 constitucional. El criterio de especialidad sustenta la validez de esta reforma, a semejanza de la relativa al régimen laboral especial aplicable a las relaciones de trabajo en las entidades federativas y municipios llevada cabo en las ya citadas reformas constitucionales de 1983 y de 1987.

El artículo 41 constitucional ha experimentado varias reformas posteriores, entre las que destaca la publicada en el DOF de 10 de febrero de 2014, en virtud de la cual el organismo electoral adopta la denominación de Instituto Nacional Electoral (INE), pero conserva la facultad de su Consejo General para expedir el Estatuto regulador de sus relaciones de trabajo, la que se ha mantenido sin cambios en las siguientes reformas publicadas en los diarios oficiales de 7 de julio de 2014, 27 de mayo de 2015, 27 y 29 de enero de 2016, así como 6 de junio y 20 de diciembre de 2019.

En este orden de ideas, el Consejo General del INE expidió el “Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa”,⁶ ordenamiento en cuyo contenido se determinan los aspectos individuales de las relaciones de trabajo, así como los derechos en materia de previsión social; es relevante mencionar que en su artículo 2 se determina que su personal, se entiende que en su totalidad,

⁶. El texto vigente de este ordenamiento fue aprobado en Sesión Ordinaria del Consejo General del INE, celebrada el 8 de julio de 2020.

se considera como *de confianza*, lo que genera importantes implicaciones en el ámbito de las relaciones colectivas de trabajo, en virtud de que en el régimen general del apartado B del artículo 123 constitucional se determina que estas personas trabajadoras sólo tienen derecho a las normas de protección al salario y a los derechos en materia de seguridad social, según lo establece expresamente la fracción XIV del referido numeral, especificándose en el artículo 70 de la reglamentaria LFTSE, que no podrán formar parte de los sindicatos.

Por lo que se refiere a la autoridad jurisdiccional en materia electoral, la reforma al artículo 41 constitucional publicada en el DOF de 6 de abril de 1990 que adicionó seis párrafos a este precepto, incluyó la creación de un tribunal autónomo cuyas resoluciones serían definitivas, sin que se hiciera referencia entonces a las relaciones de trabajo; la siguiente enmienda a este numeral, publicada en el mismo medio de difusión el 3 de septiembre de 1993, precisó que el entonces Tribunal Federal Electoral tendría facultades para emitir resoluciones definitivas que comprenderían las relativas a las diferencias laborales con las autoridades electorales.

Posteriormente, en las reformas constitucionales publicadas en el DOF de 22 de agosto de 1996, se estableció en el artículo 99 que el Tribunal Electoral es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y se precisó en sus fracciones VI y VII respectivamente, que cuenta con facultades para resolver conflictos laborales entre el propio Tribunal y sus personas servidoras, así como entre el entonces IFE y sus funcionarias y funcionarios. En el último párrafo de esta reforma, se estableció que las relaciones de trabajo del citado órgano jurisdiccional se regirán por normas aplicables al Poder Judicial de la Federación, aludiendo particularmente a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF).

En la reforma al artículo 99 constitucional, publicada en el DOF de 10 de febrero de 2014, se modificó su fracción VII para ajustar la denominación del órgano electoral a Instituto Nacional Electoral (INE) y finalmente, en la reforma constitucional publicada en el DOF de 11 de marzo de 2021, se estableció en su último párrafo:

El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la Ley. El ingreso, formación, permanencia y demás aspectos inherentes a las servidoras y los servidores públicos que pertenezcan al servicio de carrera judicial se sujetarán a la regulación establecida en las disposiciones jurídicas aplicables.

En resumen, la regulación sustantiva en materia de relaciones de trabajo de las autoridades electorales nacionales, respecto del INE, está contenida en el Estatuto que corresponde expedir a su Consejo General; la referida al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), corresponde a las disposiciones aplicables a este poder federal.

Por lo que se refiere a los aspectos procesales, en el DOF de fecha 22 de noviembre de 1996 se publicó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la CPEUM, en cuyo Libro Quinto se ocupa del juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de las personas servidoras públicas del INE, integrado por los artículos 94 al 108, en los que se determina la competencia de la Sala Superior del Tribunal y el procedimiento para resolverlos.

Cabe reiterar que en el artículo 41, apartado C de la CPEUM, en congruencia con el sistema federal de gobierno del Estado mexicano, se determina que en las entidades federativas las actividades electorales estarán a cargo de organismos públicos locales (OPLEs), en los términos previstos

por el propio ordenamiento fundamental, enumerando en 11 apartados, las diferentes funciones que les corresponden; resulta ilustrativa la número 10 que alude a “Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral”, sin perjuicio de la posibilidad de que el organismo nacional mencionado ejerza la facultad de atracción en los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría calificada de su Consejo General. El precepto constitucional citado no alude expresamente a la normatividad aplicable a las relaciones de trabajo de los OPLEs, por lo que la determinación conducente queda reservada a lo que disponga la legislación ordinaria correspondiente.

Por lo que se refiere a la regulación jurídica sobre las relaciones de trabajo de los OPLEs, es pertinente señalar que en congruencia con la normatividad aplicable a los organismos nacionales, se puede distinguir en el ámbito local la que corresponde a las actividades electorales sustantivas y la relativa al ejercicio de la función jurisdiccional.

Por lo que hace a la regulación de las actividades electorales locales sustantivas, en concordancia también con la regulación aplicable a los organismos nacionales, la normatividad distingue entre el personal que forma parte del denominado Servicio Profesional Electoral, previsto en el artículo 41, fracción V, apartado D de la CPEUM, que incluye a las personas servidoras públicas tanto del INE como de los OPLEs y el que corresponde a la Rama Administrativa, cuyas relaciones laborales son materia de la legislación local de cada entidad federativa, según se determina también expresamente tanto en el artículo 3 como en el 373, ambos del Estatuto expedido por el Consejo General del INE.

En relación a las y los servidores públicos que participan en el ejercicio de la función jurisdiccional en el ámbito local, en congruencia también con lo establecido respecto de la

autoridad federal, sus relaciones de trabajo están reguladas por la legislación aplicable al Poder Judicial de cada entidad federativa, por medio de su respectiva Ley Orgánica.

Por lo que se refiere a los aspectos procesales relativos a la tramitación y resolución de los conflictos de trabajo en los que los organismos electorales son parte, se han expedido diversos ordenamientos, cuya aplicación depende del carácter federal o local del organismo específicamente protagonista del conflicto de trabajo, de tal manera que la regulación jurídica aplicable a los organismos electorales nacionales está prevista en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en tanto que la regulación procesal aplicable a los OPLEs está contenida en los ordenamientos que expida el órgano legislativo de cada entidad federativa. En el caso de la Ciudad de México, es aplicable la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México, cuya versión original fue publicada en la *Gaceta Oficial* de dicha entidad de 7 de junio de 2017.

CONSIDERACIONES FINALES

De todo lo antes expuesto, se advierte que el Derecho del Trabajo aplicable en las instituciones electorales se manifiesta como extremadamente complejo, ya que no está contenido en un solo ordenamiento sino en varios. En efecto, algunos ordenamientos están referidos a los organismos electorales nacionales y otros a los de jurisdicción local en cada entidad federativa; adicionalmente, en lo que concierne a los aplicables a las instituciones nacionales, uno corresponde a las funciones sustantivas y otro a las jurisdiccionales; por otra parte, lo relativo a los aspectos procesales también está contenido

en un ordenamiento específico, aunque no es exclusivamente aplicable a la materia electoral.

Respecto de los OPLEs, igualmente se advierte la concurrencia de varios ordenamientos aplicables en cada entidad federativa, el que regula las relaciones laborales de los organismos que realizan funciones electorales sustantivas en el ámbito local, otro que regula dichas relaciones aplicables a las autoridades que realizan funciones jurisdiccionales, que se concentra en la Ley Orgánica del Poder Judicial de cada entidad federativa, así como el relativo a los aspectos de índole procesal.

En lo general, la parte relativa a la normatividad laboral sustantiva, participa con algunas modalidades, de las características generales del régimen laboral previsto en el apartado B del artículo 123 constitucional, en lo que se refiere a la regulación de derechos y prestaciones individuales, comparativamente superiores a las previstas tanto en la LFT, reglamentaria del apartado A del mismo precepto constitucional antes mencionado, como inclusive en relación a las contenidas en la LFTSE, reglamentaria del apartado B del mismo numeral constitucional, en tanto que se observan limitaciones relativas a los derechos colectivos, principalmente en materia del ejercicio del derecho de asociación sindical, en particular, en contraste con lo previsto en la LFT.

En relación a la parte relativa a las autoridades jurisdiccionales, se advierte que se atribuye la competencia respectiva a los mismos tribunales electorales, el nacional y el de cada entidad federativa, incluido el de la Ciudad de México. Por lo que hace a los aspectos procesales, la diversidad normativa es aún más compleja, ya que los ordenamientos que regulan esta temática determinan principios procesales generales y procedimientos que toman como referencia disposiciones

contenidas en algunos casos en la LFT y en otros en la LFTSE, vigentes además en diferentes épocas.

Aunque lo deseable sería procurar una mayor hegemonía normativa en las relaciones de trabajo de las instituciones electorales, en beneficio de la certeza y seguridad jurídica en especial de las y los trabajadores destinatarios, ha prevalecido la preservación de las autonomías, por lo que la perspectiva a futuro es que prevalezca el escenario normativo y operativo altamente heterogéneo y en consecuencia extremadamente difícil de conocer y comprender en especial para los referidas personas trabajadoras públicas que laboran para estas instituciones.

REFERENCIAS

- Cavazos Flores, Baltasar (1997). *El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano*. México: Editorial Trillas.
- Dávalos Morales, José (2017). “Derecho Individual del Trabajo”. En *Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho de la UNAM*. México: Editorial Porrúa.
- De Buen Lozano, Néstor (2003). *Derecho del Trabajo*. Tomo II. Decimoséptima edición. México: Editorial Porrúa.
- De la Cueva, Mario (2005). *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. Vigésima edición. Tomo I. México: Editorial Porrúa.
- Marquet Guerrero, Porfirio (2013). “Principales aspectos procesales de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”. En *El Derecho Laboral Burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*. Ensayos Temáticos. México: Secretaría de Gobernación.

Reynoso Castillo, Carlos (2006). *Derecho del trabajo. Panorama y tendencias*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Referencias normativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México.

Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del artículo 123, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



V. El modelo social de discapacidad para la implementación con transversalidad de los mecanismos estructurales de inclusión electoral





Modelo social de la discapacidad

Cecilia Elena Guillén Lugo

Mtra. Cecilia Guillén Lugo

Presidenta y fundadora de En Primera Persona, A. C.

Licenciada en Derecho y Ciencias Sociales por la UNAM. Desde 2019 es Presidenta y fundadora de En Primera Persona, A. C., primera organización dirigida por mujeres con discapacidad psicosocial en México; asimismo, es secretaria técnica y cofundadora de Redesfera Latinoamericana de Diversidad Psicosocial. En el periodo 2017-2018 fungió como investigadora en derechos humanos de las personas con discapacidad en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ha desarrollado una destacada actividad en la Conferencia de Estados Parte de la Convención sobre los Derecho de las Personas con Discapacidad, organizada por la ONU; en el foro Salud mental y derechos humanos: Retos y desafíos, en el Congreso de la Unión. Y en la presentación de amicus curiae ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Luis Eduardo Guachalá vs. Ecuador.

Ha sido Asambleísta en la Asamblea Consultiva del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación y representante ante su Junta de Gobierno y Presidenta de la Junta de Coordinación Política del Primer Parlamento de Personas con Discapacidad en el Congreso de la Ciudad de México.

Autora y coautora especializadas en su materia. Cuenta con múltiples participaciones como conferencista y docente, en el ámbito de la sociedad civil organizada; ha realizando diversos diplomados y cursos en materia de personas con discapacidad. Ha tenido una participación destacada como conferencista docente, en el ámbito de la sociedad civil organizada, y ha realizando diversos diplomados y cursos en materia de personas con discapacidad.

INTRODUCCIÓN: UNA HISTORIA DE EXCLUSIÓN Y EUFEMISMOS

La historia de la humanidad es, en más de un sentido, la historia de la desigualdad en recursos económicos y sociales. Es testimonio de las condiciones que en determinado tiempo y lugar se toleraron como parte de la organización social, transmitidas en la cultura, en las más variadas instituciones y, por supuesto, en las normas de todo tipo. En el caso de México, el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el movimiento social que le acompaña, es un paraguas en una dinámica que Gutiérrez Espíndola (2005) califica de cinismo político combinado con intereses creados, que venía negando la inclusión sistemática de determinados grupos sociales en nuestro país.

Tras varios años de debate, pese al rechazo del propio movimiento zapatista, avanzó en el Congreso de la Unión la llamada Ley Indígena y, con ello, una reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 publicada el 14 de agosto de 2001. No es objetivo de este texto analizar la polémica e impacto de dicha reforma, pero sí dar cuenta del arribo al orden jurídico nacional de la cláusula antidiscriminación que consagra el compromiso del Estado de desactivar diversas condiciones de exclusión

hasta entonces normalizadas. En el mencionado artículo quedó adicionado un párrafo tercero, artículo primero constitucional, con el siguiente texto:¹

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, 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 (DOF, agosto de 2001).

Continuando con Gutiérrez Espíndola, éste asocia la aseveración de Luigi Ferrajoli con los hitos mexicanos sobre el derecho a la no discriminación:

En la historia, cada conquista de derechos y cada progreso en la igualdad y en las garantías de la persona se ha producido siempre como consecuencia de la revelación de una discriminación o de una opresión de sujetos débiles o diferentes, reputada en cierto punto (como) intolerable.

La ruta que México siguió para adoptar un modelo de abordaje de la discapacidad no puede contarse como el de un trayecto racional y planificado; sobre todo, consciente de la compleja transformación social, jurídica y económica que tendría que detonarse. Prueba de ello, es la terminología eufemística usada en la cláusula antidiscriminación. Se ha señalado que allá en 2001 se inserta a nivel constitucional como una ocurrencia

¹. Esta modificación es posterior a la publicación en 12 de marzo del mismo año, de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y suscrita en la Ciudad de Guatemala, el 7 de junio de 1999.

sin más fundamento por parte del titular del Ejecutivo en turno y circunscrita a su sexenio (Cruz Cortés, 2019). Pero resulta que dicho término permaneció en legislación secundaria federal hasta el 11 de junio de 2016, prácticamente dos sexenios después. Se atribuye la introducción de ese eufemismo al Movimiento de Vida Independiente (Yarza de los Ríos, et al., 2019).

A los pocos años del alzamiento zapatista, se presentó el informe *La discriminación en México: por una nueva cultura de igualdad* (Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, 2001), con las conclusiones y la propuesta de trabajo por parte de la Comisión. Dicho documento hoy es testimonio de cómo quedó trazada la política de no discriminación del sexenio: un diagnóstico centrado en la igualdad de trato, pero con una tibia mención de los conceptos errados sobre discapacidad y sin gran claridad sobre cómo atajar la discriminación estructural.

Mientras en otros países existen movimientos sociales de personas dispuestas a replantear las formas de abordaje de la discapacidad y para ese objetivo, cuestionar sus causas y factores asociados, México queda a la zaga y, aunque participa en los trabajos de redacción de la Convención del Sistema Universal ante Naciones Unidas, la reforma al artículo 1º constitucional para sustituir este concepto se realiza hasta el 4 de diciembre de 2006; posteriormente es complementado con la reforma constitucional de derechos humanos de 2011 y la reforma en la Ley Federal sobre Discriminación donde se adicionaron fracciones específicas sobre discapacidad. Queda puntualizar que ese par de reformas sólo dejan a la vista el proceso de armonización legislativa, que a la fecha sigue sin concretarse en México.

EL RIGOR CONCEPTUAL ES IMPORTANTE

En distintos momentos, el apego en nuestro país por los buenos términos, han concretado años donde gobierno y sociedad civil se han enfocado en campañas del tipo “no se dice discapitado, se dice persona con discapacidad”. Sin entrar en polémica, sobre si esa estrategia tiene un impacto crucial en erradicar la discriminación de trato; conviene ocuparnos del término *diversidad funcional*, otro eufemismo atribuido al Movimiento de Vida Independiente e introducido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad (SCJN, 2014), y usado desde entonces en tesis jurisprudenciales, así como en sentencias del mencionado tribunal.

No escapa a nuestro interés, que el mencionado Protocolo asegura que se decantó por *diversidad funcional*, pues el término de deficiencia pudiera considerarse *ofensivo*; sin embargo, cabe señalar que la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud fue aprobada en mayo de 2001 por parte de la Asamblea Mundial de la Salud, y es por ese carácter oficial que se le emplea a nivel internacional en otros sectores como las compañías de seguros, la seguridad social, el sistema laboral, la educación, la economía, la política social, el desarrollo legislativo y las modificaciones ambientales.

En la disyuntiva entre garantizar efectivamente los derechos de las personas con discapacidad y el uso de términos eufemísticos y de poco rigor, se sugiere tener en cuenta que la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (OMS, 2023) se ha venido usando para atender los siguientes objetivos:

- Como herramienta estadística: en la recogida y registro de datos (ej. en encuestas y estudios de población o en sistemas de manejo de información);
- Como herramienta de investigación: para medir resultados, calidad de vida o factores ambientales;
- Como herramienta clínica: en la valoración de necesidades, para homogeneizar tratamientos con condiciones específicas de salud, en la valoración vocacional, en la rehabilitación y en la evaluación de resultados;
- Como herramienta de política social: en la planificación de sistemas de seguridad social, sistemas de compensación, y para diseñar e implementar políticas;
- Como herramienta educativa: para diseño del currículum, y para aumentar la toma de conciencia de la sociedad, así como poner en marcha actividades sociales.

El rigor conceptual es importante, pues las clasificaciones internacionales desarrolladas por la Organización Mundial de la Salud utilizan el término deficiencia y es ése el término al que se remite el proyecto de la Norma Oficial Mexicana NOM-039-SSA-2023, en materia de Certificación de la Discapacidad.

En efecto, el proyecto de Norma al día de hoy continúa su proceso de revisión conforme al texto publicado el 12 de abril de 2023, donde vincula a la Dirección General de Información en Salud y al Centro Mexicano para la Clasificación de Enfermedades, como autoridades responsables

del adecuado uso de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud de la Organización Mundial de la Salud; esto, de conformidad con el artículo 24, fracciones VI y VII del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, en una norma técnica cuyo objetivo es atender el reto de certificar la discapacidad en forma más compleja de la que permite un acto médico.

Deficiencia y diversidad funcional no son sinónimos, una vez que el primero se introduce como un elemento del concepto discapacidad, tal como fue juridificado por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ahora bien, recordando que el propio instrumento aclara que discapacidad es un término que evoluciona, es oportuno reconocer la potencia que el término de diversidad posee para interpelar la ética de la modernidad y su aspiración de disciplinamiento sistemático de las poblaciones.

Se dice que la “diversidad funcional no hace sino expresar de manera dramática la hipocresía que la modernidad ha instalado en nuestros valores morales respecto de la persona humana al catalogarla como individuo” (Ferreira, 2008). Otra forma de pensar la diversidad funcional es como un modelo de abordaje en sí mismo, con características que le distinguen de otros modelos (Mareño, 2010). No descartemos que este aporte del Movimiento de Vida Independiente sea susceptible de inscribirse como un proyecto antisistema, al igual que el movimiento zapatista.

ALCANCE DEL CONCEPTO DE DISCAPACIDAD

Con el párrafo e) del preámbulo y su artículo 1°, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad advierte

del carácter provisional del concepto que ofrece y, por tanto, no define qué debe entenderse, jurídicamente hablando, por “persona con discapacidad”. Este instrumento opta por señalar a quiénes alude o incluye: personas que viven con deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo; además establece el alcance del concepto al puntualizar su carácter relacional, pues requiere que la deficiencia en cuestión interactúe con barreras del entorno que impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás personas.

Precisamente, la Convención, en el inciso v) de su preámbulo, advierte sobre la relevancia de garantizar la accesibilidad al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud y la educación y a la información y las comunicaciones. Sin duda, la experiencia a nivel global con la Covid-19 dejó clara la relevancia de garantizar condiciones de no discriminación en los entornos virtuales o digitales.

Como podemos ver, en estricto sentido, la Convención se refiere a la situación de merma en el ejercicio de derechos humanos resultante de la interacción negativa entre la deficiencia y la barrera en el entorno.

Luego, para desactivar situaciones de desventaja con respecto a un derecho específico, la aplicación de este instrumento requiere identificar qué **herramienta antidiscriminación** tendría que garantizar el Estado mexicano, a fin de lograr la protección reforzada de los derechos humanos de las personas con discapacidad. En el siguiente cuadro aparece la relación de las mencionadas herramientas y los derechos involucrados en cada una:

Cuadro 1. Herramientas de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Guillén Lugo, 2018).

Herramientas de la Convención	Derecho involucrado
Implementar ajustes razonables cuando falle o sea insuficiente el diseño universal (Arts. 2 y 9).	Libertad y seguridad Educación Trabajo Acceso ²
Implementar ajustes de procedimiento (Art. 13).	Acceso a justicia
Proporcionar asistencia humana o facilitar apoyos (Art. 9, incisos e y f).	Capacidad para la toma de decisiones (jurídicas) Prevenir explotación o abuso Vida independiente Movilidad Libertad de expresión Respeto a la familia Educación Acceso

Éste es uno de tantos motivos por los que se dice que la CDPD implica un cambio en el paradigma del abordaje a la discapacidad pues es un documento normativo que prescribe cómo debe actuar el Estado mexicano para lograr una transformación de la sociedad y fija, en relación con cada derecho,

². La aplicación del diseño universal para obtener entornos accesibles es la herramienta que introduce la CDPD para garantizar el derecho al acceso (arts. 13 y 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 12 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el art. 5 f) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; por lo tanto, no es un “nuevo derecho”; es, sí, la perspectiva específica de la discapacidad; la cual se garantiza mediante la estricta aplicación de las normas de accesibilidad para lograr condiciones de igualdad y no discriminación, como una obligación del Estado y de los particulares (Comité, 2014).

los mínimos de actuación a que están obligados tanto particulares como autoridades.

Para esto, se requiere identificar qué derecho humano y qué herramienta es la idónea para desactivar las barreras que el entorno presenta, de manera que la persona con deficiencia no quede en situación de discapacidad.

Cabe la advertencia de que el término “discapacidad” de la anterior definición normativa genera confusiones y que, además, por ser un término que sigue aludiendo a una posición subalterna, existe consenso para considerarlo un término fallido, que no da cuenta de toda la diversidad que pretende englobar (Pérez Ramírez, 2019). Ésa es una crítica que no debe dejarse de lado, pero sin olvidar que, en cuanto quedó incorporada tal definición a nuestro sistema jurídico, hay obligación de operar con ella.

Atenta a esa advertencia, es relevante problematizar con la evolución del significante que se otorgue en sede judicial o legislativa. Bajo esa consideración, tomamos de referencia el enunciado de la fracción X del artículo 2 de la Ley General de Inclusión de las Personas con Discapacidad (DOF, s/f):

Discapacidad física: es la secuela o malformación que deriva de una afección en el sistema neuromuscular a nivel central o periférico, dando como resultado alteraciones en el control del movimiento y la postura, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

En dicho enunciado, si bien se incluyen los elementos que integran el concepto, el énfasis queda puesto en la deficiencia y no basta para definir un tipo de discapacidad, pues no establece qué barrera es la que está condicionando la interacción

negativa. En todo caso, podríamos conceder que se trata de un enunciado a manera de definición, que se limita recoger una forma coloquial de hablar por *tipos* de discapacidad, pero ni remite a mayor y mejor información, la que sí proporciona la antes mencionada Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud de la Organización Mundial de la Salud ni proporciona información sobre las barreras a desactivar y mucho menos da indicios de qué estrategia habría que implementar.

En ese orden de ideas, cabe precisar que, salvo puntuales situaciones que involucren preservar la vida, la salud o el acceso a justicia, no puede admitirse la *autoadscripción*; en principio por lo ya señalado con respecto a los mecanismos de certificación y, además, porque el derecho a la planificación a que se refiere el artículo 25 de la Constitución federal, precisa establecer a qué población y qué presupuesto público se destinará para la atención de las personas con discapacidad; para esto la Convención establece en su artículo 31 la obligación de los Estados Parte de generar estadísticas que además reporten datos dirigidos a la eliminación de las barrera.

ENTRE MODELOS TE VEAS

Arribar a la actual concepción jurídica de la discapacidad requirió abandonar presupuestos sobre enfermedad o salud, y cuestionar esquemas que en Occidente habían coexistido y de los cuales resultaban cuerpos jerarquizados como anormales o defectuosos. Este proceso eventualmente fue ocupándose de presupuestos éticos, estéticos, jurídicos, históricos, económicos, de infraestructura, de participación, etcétera, hasta que logró una revisión de las condiciones materiales y simbólicas que daban respaldo o garantizaban su preeminencia,

desarrollo o adaptación a las condiciones cambiantes de la sociedad a lo largo del tiempo. Justamente las ciencias sociales son las que apuntan a estudiar las experiencias (sociales) que viven las personas, no por lo que son, sino por la forma en que la sociedad las categoriza, y asegura la pervivencia de ideologías capacitistas que establecen jerarquía y normativa que no se limita a excluir el ejercicio de derechos, sino que, en su expresión más intensa, logra que los aparatos de Estado o actores individuales crean que es legítimo determinar “qué vidas no merecen ser vividas” (Consejo).

Así pues, para explicar y deducir tanto propiedades y comportamientos propios de esas experiencias observadas, fue necesario fijar un objeto *modelo*. Según B. Chacín (2008) “lo que proponen los modelos en todos los casos es configurar y estructurar una práctica (aplicación del modelo) basada en una teoría (parte teórica), de una forma abierta, adaptable y modificable, fundamentos teóricos, prácticos y axiológicos”.³ Para D. Vidart (1984), los modelos son una representación conceptual esquemática de una cosa o de una situación real o supuestamente real.

En ese sentido, el avance en la comprensión de la discapacidad y su teorización no es un proceso aislado de la realidad, que se sitúa sólo en el plano de las ideas, y para ello fue generando comparación y conciencia de otras formas de abordar salud-enfermedad, de otras miradas sobre el cuerpo. Por ejemplo, se reconoce a Menéndez (1980)⁴ la relevancia de establecer los principales parámetros que permiten identificar si se

³. B. Chacín (2008). *Modelo teórico-metodológico para generar conocimiento desde la extensión universitaria*. Laurus, 14(26), Universidad Pedagógica Experimental Libertador Caracas, Venezuela, pp. 56-88. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76111491004>

⁴. E. L. Menéndez (1988). *Modelo Médico Hegemónico y Atención Primaria*. Segundas Jornadas de Atención Primaria de la Salud. Del 30 de abril al 7 de mayo. Buenos Aires, pp. 451-464.

está calificando o distinguiendo en forma adecuada al modelo médico, con respecto de cualesquier otro, pues le caracteriza:

- A. Biologismo, ahistoricidad y asocialidad, es decir que reduce a los individuos a su dimensión física aislándola de toda condición social, histórica y espiritual;
- B. Concepción de la enfermedad como ruptura, desviación y diferencia, y de la salud como normalidad estadística;
- C. Práctica curativa basada en la eliminación del síntoma;
- D. Relación médico–paciente asimétrica, de subordinación social y técnica del paciente;
- E. La salud–enfermedad como mercancía y tendencia inductora al consumismo médico;
- F. Medicalización de los problemas, e
- G. Identificación ideológica con la racionalidad científica como criterio manifiesto de exclusión de otros modelos.

Al modelo social se lo identifica por cumplir con los elementos del siguiente parámetro (Mareño y Masuero, 2010):

- 1. Incorpora la experiencia personal de las personas en situación de discapacidad al análisis y definición del fenómeno, de sus necesidades y demandas y de

las eventuales modalidades de resolución. Componente omitido por el modelo individual.

2. Trasciende la medicalización del fenómeno a partir de la incorporación de las estructuras económicas, culturales y políticas de la sociedad capitalista como condiciones objetivas determinantes. En el modelo individual el contexto es concebido como mero escenario, aquí se constituye en un actor categórico.
3. Reconoce a las personas en situación de discapacidad como personas con derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, a diferencia del modelo medicalizado donde se los concibe como sujetos enfermos a normalizar, y por ende a rehabilitar.
4. Resignifica la discapacidad como una situación social creada por los hombres, diferenciándola del concepto de deficiencia, que alude a una condición biológica.

Mareño y Masuero, precisamente fijan características del modelo a partir de las propuestas de Michael Oliver y Victor Finkelstein, científicos sociales y activistas. A Oliver, se le atribuye fijar el modelo que identifica la mayor paradoja del mismo: si bien, distingue acertadamente deficiencia de discapacidad, tiene fuertes reminiscencias de la “ideología de la normalidad”, propia de la hegemonía del modelo médico. Por su parte, Finkelstein fue reacio a la agenda legislativa, advirtiendo que en esa vía la persona con discapacidad aspiraría a recibir o gerenciar servicios en lugar de promover la emancipación del colectivo; es gracias a su enfoque materialista que éste es un modelo marxista y fiel a esa línea de pensamiento, hasta el fin de su vida, Finkelstein se mantuvo

atento a formular críticas o alertas a la influencia neoliberal a la que este modelo estuvo expuesto, tanto o más que otros modelos.

La contraposición entre los diferentes modelos facilita identificar qué parámetros siguen normas, política pública y, en general, expresiones como la siguiente:

Todo ser humano está potencialmente expuesto a sufrir una discapacidad extrema, es posible que tarde o temprano necesite de alguien que sea un segundo yo y hable en su nombre (Mac-Intyre, 2012).

El anterior es un breve extracto, pero bien puede sugerir que se usa discapacidad en términos que aluden a una situación de afectación a la salud, más bien limitada a pensar-se desde la enfermedad, y no desde una interacción donde sean las barreras impuestas por la sociedad las que generan una situación de discapacidad que afecta un derecho humano específico. En particular, si consideramos las herramientas antidiscriminación identificadas con antelación, vemos que el autor no concibe facilitadores para la autonomía, como serían apoyos o asistencia. Son tres líneas las que bastan para descartar que se razona desde el modelo social.

ALGUNAS EXPERIENCIAS SOBRE EL MODELO SOCIAL EN MÉXICO

El decreto promulgatorio de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad fija el inicio de su vigencia el día 3 de mayo de 2008, previa publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el día 2 del mismo mes y año.

Con dicho decreto, el gobierno de Felipe Calderón puso en riesgo la permanencia del Estado mexicano como Estado Parte de la Convención, pues estableció una declaración interpretativa del artículo 12 sobre capacidad jurídica y que, si bien fue finalmente retirada (DOF, 2011), significó paralizar la armonización legislativa en un aspecto toral para el modelo social de la discapacidad.

Al final, México queda obligado a retirar su declaración interpretativa, pues el Comité de Naciones Unidas para el seguimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad resolvió que la reserva de México contrariaba los principios de dicho instrumento, transcritos a continuación:

- A. El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;
- B. La no discriminación;
- C. La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;
- D. El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;
- E. La igualdad de oportunidades;
- F. La accesibilidad;
- G. La igualdad entre el hombre y la mujer;

H. El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

Como hemos dicho líneas arriba, implementar un modelo requiere cumplir con los parámetros axiológicos; en el caso particular del modelo social, destacan los primeros cinco principios, pero, sin dejar de lado que la accesibilidad es tanto un derecho como un principio; y que poner atención en formas de adultocentrismo y sexismo que acumulan desventajas a niñas, niños y mujeres, es una cuestión de relevancia para calificar si una norma, una política o un criterio judicial se ajustan al modelo social.

En el tránsito de poco más de quince años de vigencia de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, dada lo limitado de su armonización, también es limitada la posibilidad de tener indicadores a nivel de sistema jurídico que nos permitan un juicio sobre la implementación; esto no sólo en cuanto a lo satisfactorio o no de las observaciones que México ha recibido en sus informes como Estado Parte. Se refleja en la calidad con que los conceptos aterrizan a las normas que guían o deberían guiar el uso de recursos públicos o de decisiones de todo tipo, judiciales y administrativas, con el impacto que simbólicamente conllevan. Ejemplos se suman al expuesto, con relación a la Ley General de Inclusión de Personas con Discapacidad, que ni siquiera ha sido consultada en sede legislativa, dirigida a personas con discapacidad.

Toda vez que el presente trabajo no pretende ofrecer conclusiones teóricas, según procedimos con la cita de McIntyre; a continuación haremos un par de ejercicios didácticos con la revisión de textos jurídicos que predicen sobre el modelo social,

extraídos del *Semanario Judicial de la Federación* e identificados por su registro digital:

Registro digital: 2002520. Instancia: Primera Sala. Décima Época

DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de “prescindencia” en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado “rehabilitador”, “individual” o “médico”, en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo “social”, el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona [...] (SCJN, a2013).

Esta tesis proviene de una sentencia que ya fue objeto de revisión en cuanto el entendimiento de los ajustes razonables y los apoyos que, como hemos mencionado, son herramientas anti-discriminación que establece el propio instrumento (Guillén Lugo, febrero, 2019); sin embargo, aquí se usa ahora para ilustrar un detalle que no es menor: la narrativa que hace sobre los distintos modelos. La realidad es que la evidencia empírica señala que el modelo social en México no ha sustituido a otras formas de abordar la discapacidad.

Hemos de recordar que los modelos son formas de explicar un fenómeno observado, pero al menos por cuanto hace a los modelos sobre discapacidad, no se conformaron a manera

de etapas históricas sucesivas o procesos cuya evolución se desligue de los procesos que transita una sociedad, sean cambios debidos a pandemias, catástrofes o conflictos y esto incluye procesos de austeridad, sean o no planificados con la debida consulta a que obliga la ya mencionada Convención en su artículo 4.3.

El siguiente ejercicio lo haremos con una tesis que parece referirse abiertamente al concepto de Kuhn sobre paradigma, y no así al análisis de los parámetros de un modelo, mismos que pueden cumplirse tanto con puntualidad, o bien, identificar aspectos que se traslanan con otros modelos, pero que terminan revelando cuál es el que subyace en el criterio que se analiza:

Registro digital: 2005136 Instancia: Primera Sala Décima Época

MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD. EL ARTÍCULO 12 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD CONSAGRA EL ESQUEMA DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES.

[...], el modelo de “asistencia en la toma de decisiones” implica un cambio de paradigma en la forma en que los Estados suelen regular la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, pues mediante el mismo, la persona puede ser ayudada para adoptar decisiones, pero es ésta quien en última instancia toma las mismas. Es decir, la libertad de elección se protege y se garantiza por el juzgador acorde al grado de diversidad funcional que posee la persona en cada caso concreto, fomentando así su participación y la asunción de responsabilidades. [...] debiéndose asegurar que se respeten los derechos, la voluntad y preferencias de quien posee la diversidad funcional (SCJN, b2013).

En principio, la anterior tesis no distingue entre deficiencia y discapacidad, lo cual no debe sorprendernos, pues mezcla conceptos que no son propios del modelo que asegura analizar (diversidad funcional). Además, los principios de no discriminación y respeto a la dignidad, de ninguna manera admiten que se imponga tolerancia debido a algún “grado” de deficiencia, además resulta confuso que, al tiempo que se somete la indignidad de la persona, se suponga que a la vez se puede atender con algún deber de respeto a preferencias, voluntad y derechos.

En la tesis que se revisa, los argumentos que sostienen el criterio de la Corte no se ajustan a los parámetros teóricos y axiológicos, sumando a que no se cuenta con un análisis sobre las barreras que enfrenta la persona, luego tampoco es que se cuenten con datos de tipo empírico, entonces no se tiene claro qué medida estaría ofreciendo a la persona para desactivar la situación de opresión; de hecho ni la sentencia ni la tesis se ocupan mínimamente de la obligación contenida en el artículo 12 de la Convención que invoca, sobre proporcionar apoyos especializados para la toma de decisiones jurídicas y, por tanto, en esta decisión ideológicamente subyace la idea o de que “hay vidas que no merecen ser vividas”, o hay vidas que no merecen recibir apoyos especializados en función de la complejidad de la decisión y no como erróneamente considera el Tribunal, con base, en “el grado” de la deficiencia real o percibida de la persona; ése es un criterio capacitista y, como veremos más adelante, es contrario al artículo 5 de la propia Convención.

EL MODELO SOCIAL Y EL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

El modelo social que establece la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, suma parámetros teóricos, axiológicos e, incluso, de tipo empírico, por ejemplo como pueden ser las barreras de diferente tipo enclavadas en la sociedad; obviamente sus supuestos aplican para los casos en que se acredita que la deficiencia se corresponde con la mencionada clasificación de la Organización Mundial de la Salud o, en su caso, con alguna norma técnica sobre certificación de la discapacidad que sea compatible con el mencionado modelo social.

La Convención establece, junto con sus principios, obligaciones generales y obligaciones específicas sobre la forma en que ha de garantizarse cada uno de los derechos. Es el caso respectivamente para los derechos de participación y los políticos-electorales, previstos en los artículos 4 y 29 del instrumento en cuestión, en relación con las disposiciones contenidas en sus artículos 1º, 5º, 6º. Estas disposiciones son las específicas para que este grupo minorizado de poblaciones pueda estar en posibilidades de acceder sin discriminación a los derechos a que se refieren los artículos 1º en sus párrafos primero, segundo y cuarto, 41, fracción I y V, apartado A, párrafo primero y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 1º y 23 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos; artículos 2º y 3º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos así como los artículos 2º, 4º, 6º y 9º, fracción IX; 15 Bis y 15 Octavus de la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación.

La Observación general núm. 6 (Comité, b2018) se refiere específicamente a la discriminación en materia electoral sobre la base de discapacidad:

70. *La exclusión de los procesos electorales y de otras formas de participación en la vida política son ejemplos frecuentes de discriminación basada en la discapacidad. A menudo está estrechamente relacionada con la negación o la limitación de la capacidad jurídica. Los Estados Partes deberían tratar de aplicar las medidas siguientes: a) Reformar las leyes, las políticas y los reglamentos que impiden sistemáticamente a las personas con discapacidad votar o presentarse como candidatas en las elecciones.*

Sobre el derecho a la No Discriminación, en particular de mujeres con discapacidad la Observación general núm. 6 señala:

La “discriminación por motivos de discapacidad” se define en el artículo 2 de la Convención como cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables. La “discriminación contra la mujer” se define en el artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por el hecho de ser mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Las normas sobre derechos políticos-electorales deben tener perspectiva de género y tomar providencias para una interseccionalidad que se ocupe de las mujeres con discapacidad, tal como lo indica por su parte la Observación general núm. 3 (Comité, c2016) con relación al artículo 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad invocado como transgredido en esta demanda:

60. Históricamente se ha silenciado la voz de las mujeres y las niñas con discapacidad, y por este motivo están infrarrepresentadas de forma desproporcionada en la adopción de decisiones públicas.

En particular, sobre nuestra condición de desventaja histórica e interseccional, en cuanto mujeres con discapacidad en la política, la resolución CRPD/C/MEX/CO/2-3 (Comité, 2022) señaló como obligación para el Estado mexicano a cargo del Instituto Nacional Electoral:

20. El Comité recomienda que el Estado Parte apruebe y aplique leyes federales y estatales que impidan las formas múltiples e interseccionales de discriminación contra las mujeres y las niñas con discapacidad, e incorpore una perspectiva de género y de edad en la legislación y las políticas relacionadas con la discapacidad.

[...]

65. El Comité recomienda que el Estado Parte modifique su legislación para garantizar el derecho al voto a todas las personas con discapacidad. Recomienda también que el Estado Parte vele por que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales de las zonas urbanas sean accesibles. Asimismo, el Comité recomienda que se preste el apoyo necesario a las personas

con discapacidad, en particular las mujeres, que participan en la política y la vida pública.

Siendo un reto que los Estados Parte cumplan; la Observación general núm. 6 señala sobre el derecho a la reparación, en casos de que ya se haya incurrido en discriminación:

Cuando la discriminación sea de carácter sistémico, la mera concesión de una indemnización a una persona, tal vez no tenga efectos reales en lo que respecta al cambio de enfoque. En esos casos, los Estados Partes también deberían prever “reparaciones no pecuniarias orientadas al futuro” en su legislación, lo que significa que el Estado Parte proporciona una protección mayor y eficaz contra la discriminación ejercida por partes y organizaciones del sector privado.

Esa reparación debe tomar como base lo señalado en la Observación general núm. 6, incluida la parte que se refiere al sistemas de información de manera que no se repita el daño con base en estereotipos o injerencias vacías de datos:

Los Estados Partes deberían tratar de aplicar las medidas siguientes: a) Reformar las leyes, las políticas y los reglamentos que impiden sistemáticamente a las personas con discapacidad votar o presentarse como candidatas en las elecciones; 18 Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 3 (1990) sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes, párr. 10. 18 GE.18-06662 CRPD/C/GC/6 b) Velar por que el proceso electoral sea accesible a todas las personas con discapacidad antes, durante y después de las elecciones; c) Realizar ajustes razonables para determinadas personas con discapacidad e implementar medidas de apoyo en función de los requerimientos individuales

de las personas con discapacidad para que participen en la vida política y pública; d) Apoyar a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad y colaborar con ellas en el proceso de participación política en los niveles nacional, regional e internacional, por ejemplo consultando con ellas asuntos que conciernen directamente a las personas con discapacidad; e) Dotarse de sistemas de información y de legislación que posibiliten una participación política continua de las personas con discapacidad, en particular en los períodos entre elecciones.

Un derecho enunciado en el artículo 5 de la Convención, y al que se refiere la Observación general núm. 6, es el derecho a beneficiarnos en igual medida de las reglas que establezcan las personas legisladoras o los organismos electorales federal y estatales:

16. Las expresiones “igual protección legal” y “beneficiarse de la ley en igual medida” reflejan nociones de igualdad y no discriminación que están relacionadas, pero son distintas. La expresión “igual protección legal” es bien conocida en el derecho internacional de los tratados de derechos humanos y se utiliza para exigir que los órganos legislativos nacionales se abstengan de mantener o generar discriminación contra las personas con discapacidad al promulgar leyes y formular políticas. Al leer el artículo 5 en conjunción con los artículos 1, 3 y 4 de la Convención, resulta evidente que los Estados Parte deben adoptar medidas positivas para facilitar que las personas con discapacidad disfruten en igualdad de condiciones de los derechos garantizados en la legislación.

El modelo social de abordaje de la discapacidad implica que todo el andamiaje sobre el derecho a la no discriminación del artículo 5 de la Convención sea aplicado; por ello,

la Observación general núm. 6 se refiere específicamente a la adopción de acciones afirmativas con respecto a nosotras, las personas con discapacidad:

28. *Las medidas específicas, que no han de considerarse discriminación, son medidas positivas o de acción afirmativa que tienen por finalidad acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad. Esas medidas se mencionan en otros tratados internacionales de derechos humanos, como el artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer o el artículo 1, párrafo 4, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, y consisten en introducir o mantener ciertas ventajas en favor de un grupo insuficientemente representado o marginado. Suelen ser de carácter temporal, aunque en algunos casos se precisan medidas específicas permanentes, en función del contexto y las circunstancias, como una deficiencia concreta o los obstáculos estructurales de la sociedad. Como ejemplos de medidas específicas cabe mencionar los programas de divulgación y apoyo, la asignación o reasignación de recursos, la selección, contratación y promoción selectivas, los sistemas de cuotas, las medidas de adelanto y empoderamiento, así como los servicios de relevo y la tecnología de apoyo.*

29. *Las medidas específicas que adopten los Estados Partes en virtud del artículo 5, párrafo 4, de la Convención deben ser compatibles con todos los principios y disposiciones establecidos en ella. En particular, no deben perpetuar el aislamiento, la segregación, los estereotipos, la estigmatización ni otros tipos de discriminación contra las personas con discapacidad. [...]. Por lo tanto, los Estados Partes deben celebrar consultas estrechas con las organizaciones de personas con discapacidad y colaborar activamente con ellas al adoptar medidas específicas:*

[...]

32. Los Estados Partes deben identificar ámbitos o subgrupos de personas con discapacidad (incluidas las que experimentan discriminación interseccional) que requieran medidas específicas para acelerar o lograr la igualdad inclusiva. Los Estados Parte tienen la obligación de adoptar medidas específicas en favor de esos grupos.

La correcta aplicación del derecho a la no discriminación de personas con discapacidad, en particular a las mujeres candidatas, requiere tanto conocer los parámetros que integran el modelo social, sea en cuanto acreditar la deficiencia, identificar las herramientas para desactivar la situación de discriminación y, por supuesto, establecer obligaciones sobre la accesibilidad, la prestación de apoyos y la provisión de ajustes al procedimiento en caso de acceso de justicia para el cumplimiento por parte de los partidos políticos y de los espacios de participación; todo esto, sin descartar que en los casos en que el entorno requiere ajustes razonables que no puedan ser satisfechos previamente vía implementación de los principios del diseño universal, y en el entendido de que en cuanto a los derechos lingüísticos de las personas sordas se refieren, se debe garantizar el uso de su lengua materna, sea la Lengua de Señas Mexicana, o bien, alguna de las lenguas de señas emergentes si es el caso de personas sordas con pertenencia a un pueblo o comunidad indígena.

El modelo social reconoce que son las barreras en el entorno las que generan la situación de discriminación que afecta o menoscaba el acceso de las personas con discapacidad a sus derechos; los parámetros deben estar identificados de manera que faciliten a los representantes de los Estados Parte el cumplimiento de la Convención a que efectivamente haya avances

en el acceso efectivo y en igualdad de condiciones. Las diversas normas en materia electoral pueden erigirse en barreras legales, e incluso hacer ineludibles barreras actitudinales o físicas. Al día del día, garantizar el derecho a la participación en la toma de decisiones en sede legislativa o en la determinación de normas por los organismos electorales, serán de nuevo una oportunidad para nuestro país, que en 2021 generó mucha atención en la región por la inusitada decisión de construir normativa que pensara a las personas con discapacidad como candidatas, cuando en la región, y en el mundo, la inercia es considerarnos votantes; 2024 podrá ser un proceso que se lleve a cabo en términos del modelo social de la discapacidad o bien, una ocasión para analizar cómo se amplifican los procesos de exclusión y minorización, que impiden “[...] un mundo nuevo. Un mundo donde quepan muchos mundos, donde quepan todos los mundos” (Comandancia, 2012). Incluidos aquellos mundos encarnados en cuerpos que desafiamos la heteronorma corporal.

REFERENCIAS

- Cruz Cortés, Barut (2019). “El mundo y los mundos de la discapacidad”, *Revista de Ciencias Antropológicas*, vol. 26, núm. 75, México, mayo-agosto.
- Chacín, Blanca (2018). “Modelo teórico-metodológico para generar conocimiento desde la extensión universitaria”, *Revista de Educación*, año 14, núm. 26, p. 57.
- Gutiérrez Espíndola, José Luis (2005). “El CONAPRED y la lucha contra la discriminación en México”, en *El Cotidiano*, núm. 134.

Ferreira (2008). “Modernidad, individuo y diversidad funcional: una infundamentación ética”, en *Intersticios, Revista Sociológica del Pensamiento Crítico*, vol. 2, núm. 2.

Guillén Lugo, C. (2021). Herramientas de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Manuscrito inédito.

Mariño y Masuero (2020). “La discapacitación del diferente”, *Intersticios, Revista Sociológica del Pensamiento Crítico*, vol. 4, núm. 1.

MacIntyre, Alasdair (2001). *Animales racionales y dependientes*, Beatriz Martínez de Murguía (trad.).

Menéndez, E. L. (1988). *Modelo médico hegemonic y atención primaria*, Segundas Jornadas de Atención Primaria de la Salud, Buenos Aires, del 30 de abril al 7 de mayo, pp. 451-464.

Pérez Ramírez, Berenice (2019). “La discapacidad como producción social en el neoliberalismo. Apuntes para la intervención crítica”, en *Diversidades: interseccionalidad, cuerpos y territorios*, México: UNAM. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5498/9.pdf>

Yarza de los Ríos y otras (2019). *Estudios críticos en discapacidad: una polifonía desde América Latina*, Yarza de los Ríos (coord.), 1^a. ed., Buenos Aires: CLACSO.

Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (2012). Comunicado del Comité Clandestino Revolucionario Indígena, 12 de diciembre de 2012.

Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación (2001). *Informe General: La discriminación en México: por una nueva cultura de igualdad.*

Comité de expertos de la CDPD. La Observación general núm. 6 sobre la igualdad y la no discriminación del 26 de abril de 2018, contenida en la resolución CRPD/C/GC/6.

_____, (2022) Resolución CRPD/C/MEX/CO/2-3 del 20 de abril de 2022, que contienen las Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de México.

_____, Observación general núm. 3 sobre las mujeres y las niñas con discapacidad Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad CRPD/C/GC/3, 25 de noviembre de 2016.

_____, (2014). Observación general núm. 2, adoptada mediante la resolución CDRP/C/2, 22 de mayo de 2014.

Consejo de Derechos Humanos (2019). resolución A/HRC/43/41, que contiene, entre todos los temas, un estudio temático sobre los efectos del capacitismo en la práctica médica y científica.

Diario Oficial de la Federación, proyecto de Norma Oficial Mexicana NOM-039-SSA-2023, 12 de abril de 2023.

_____, (8 de diciembre de 2011) DECRETO por el que se aprueba el retiro de la Declaración Interpretativa a favor de las Personas con Discapacidad, formulada por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos al depositar su instrumento de ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su

Protocolo Facultativo, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.

_____, (4 de agosto de 2001) Decreto de Reforma, por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, se reforma el artículo 2º, se deroga el párrafo primero del artículo 4º; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

_____, (s/f) Ley General de Inclusión de las Personas con Discapacidad.

Organización Mundial de la Salud (2023). CIF: Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014). Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad.

_____, (a2013). Registro digital: 2002520. Instancia: Primera Sala. Décima Época. DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

_____, (b2013) Registro digital: 2005136 Instancia: Primera Sala. Décima Época. MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD. EL ARTÍCULO 12 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD CONSAGRA EL ESQUEMA DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES.

La discapacidad: un fenómeno social complejo. ¿Cómo entenderla desde un enfoque no capacitista y de derechos?

Mauricio Huesca Rodríguez

Mtro. Mauricio Huesca Rodríguez

**Consejero del Instituto Electoral
de la Ciudad de México**

Es Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus Ciudad de México, institución en la que también obtuvo el grado de Maestro en Derecho Internacional con diversos estudios de posgrado tanto en la Universidad Panamericana (UP) como en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), ambos en la Ciudad de México; así como en la Universidad de Castilla-La Mancha, en Toledo, España.

Del mismo modo, participó en el programa de especialización en Derecho Constitucional y Electoral organizado por el Washington Center, en la ciudad de Washington, Estados Unidos. Actualmente es catedrático en la Universidad del Claustro de Sor Juana de las asignaturas de Derecho Electoral y Derecho Procesal Electoral y se desempeña como Consejero Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Todas estas historias me hacen quien soy, pero, si insistimos sólo en lo negativo, sería simplificar mi experiencia y omitir muchas otras historias que me formaron. La historia única crea estereotipos y el problema con los estereotipos no es que sean falsos, sino que son incompletos. Hacen de una sola historia la única historia.

El peligro de una sola historia,
CHIMAMANDA ADICHI

Inicio las presentes líneas con este epígrafe porque durante el proceso de preparación de este artículo me resonó mucho, al momento de intentar responder las preguntas detonadoras que me plantee, es decir, qué es la discapacidad, cómo responderla desde un cuerpo que no es considerado como tal, y, asumiéndome normocorporal, cómo definirla y para qué.

Para precisar, a la normocorporalidad la entiendo como lo hace Alejandra Oyosa Romero cuando la ocupa

... para referirse a las y los sujetos considerados «normales» (sin gordura ni delgadez extrema) y que presupone el cumplimiento de la normatividad de los cuerpos, vinculado con una

sana alimentación, realizar ejercicio y la búsqueda de la salud a partir de prácticas corporales establecidas por los discursos de la salud y de la estética. Si se pensara en un espectro corporal cuyos extremos son la delgadez y la gordura, se colocarían justo a la mitad del mismo (2017: 238).

Cuando pretendemos hablar de las personas con discapacidad usualmente partimos de discursos paternalistas, lugares comunes, imaginarios colectivos que se construyen a partir de estereotipos y que no consideran las complejidades y subjetividades que existen en torno a la discapacidad. Partimos de la idea de lo diferente, sin detenernos a reflexionar con base en qué identificamos esta diferencia *¿a nosotros y nosotras?, ¿a lo que asumimos como normal?*

Las personas con discapacidad históricamente han formado parte de estas poblaciones que, por su condición diversa y, en la mayoría de los casos, como minorías, se han enfrentado a mecanismos sociales que las han discriminado y excluido. Estas poblaciones han pasado de ser denominadas *grupos en condición de vulnerabilidad* a ser descritas desde el lenguaje jurídico como categorías sospechosas (de discriminación), o, en el marco legal de la Ciudad de México, como grupos de atención prioritaria.

Esto desde mi perspectiva hace evidente la naturaleza de la discapacidad, sobre todo porque es una creación de significados realizados de manera social; es decir, no es atribuible a un solo individuo (Vite, 2012). Por tanto, las representaciones y significados del mundo son resultado de las relaciones sociales y, en consecuencia, lo que se considera real es una construcción en la que participan diferentes grupos sociales (Vite, 2012).

Así, la discapacidad se construye en nuestra realidad social, la cual se refiere a las condiciones externas que permiten

a las personas poner en práctica sus procesos cognitivos para la elaboración o transmisión de una representación sobre la misma, como una condición fuera de la norma y que por lo tanto debe de excluirse socialmente a quien la tiene. Lo anterior resulta que, en la integración social, la cual hace referencia a los valores compartidos, así como a las normas jurídicas y políticas que responden a una integración sistémica configurada por el ajuste de los diversos sistemas que conforman a las sociedades, las personas con discapacidad sean merecedoras de tratos y condiciones de vida desiguales.

El discurso hegemónico, médico y asistencialista nos ha hecho pensar a la discapacidad como un problema de la persona que la tiene. Es decir, quienes nos asumimos como *normales*, o mejor dicho, *normocorporales*, nos permitimos señalar a esas personas que aparentemente no encajan dentro de ese estándar de normocorporalidad, y esas personas se convierten en *lo otro* porque sus aparentes necesidades específicas o supuestas limitaciones les excluyen de la *normalidad*.

Catalogar a las personas con base en estas aparentes divergencias resulta en que categorizamos a una persona dentro de la discapacidad, y por ende como *lo otro* y *lo diferente*, y así la marginamos, le quitamos las posibilidades reales de desarrollar sus capacidades innatas y las que vaya adquiriendo durante el desarrollo de su vida. La ubicamos bajo la tutoría y responsabilidad de un ser *completo*, *normal*, sin deficiencias, quitándose su estatus de ser con capacidad de opinar sobre su vida y por tanto con capacidad de defender sus derechos. Expropiamos de la persona con discapacidad su derecho de autodeterminación, en función de que quienes se delimitan y se reconocen dentro de la *normalidad* son quienes se consideran con derecho a tal toma de decisiones.

Así, ese *otro* se encuentra sin tener derecho a tener derechos. Aquí se manifiesta la otredad, en tanto el cómo

se reconoce y conceptualiza a ese otro. Desde la antropología cultural se ha definido la otredad desde posturas evolucionistas y de heterogeneidad de modalidades de la vida humana. Pero también se ha analizado a partir de la desigualdad, la cual se funda desde una apropiación desigual de bienes materiales y simbólicos que generan distinciones. Resulta pertinente abordar la otredad impuesta a las personas con discapacidad a partir de la desigualdad, ya que nos permite ubicar cómo se asume que estos *otros*, definidos como *anormales* por un *nosotros* que nos definimos como *normales* deben y pueden ser dominados.

Ahora bien, en este punto es importante relacionar lo anterior con la construcción de la discapacidad como un problema individual a partir del modelo médico de la misma. El modelo médico, que es el más antiguo y aún vigente, considera a la discapacidad como un problema personal cuya solución recae en el individuo mismo, en su familia o en las políticas de atención a la salud, y que refuerza socialmente la asociación de la discapacidad con una tragedia personal. Esta visión impone una presunción de inferioridad biológica de las personas con discapacidad. Y así se promueve un pensamiento de que hay personas deficientes, limitadas o inútiles, que deben corregirse o adaptarse a una norma para ser parte de la comunidad, la sociedad y la ciudadanía, y, por lo tanto, para que puedan ejercer con plenitud sus derechos.

Conceptualizar la discapacidad desde presuntas deficiencias sensoriales, físicas, intelectuales o mentales, como características distintivas, no termina de aterrizar una perspectiva que reconozca la dignidad antes que cualquier otra determinación, ya que al hablar de deficiencias o limitaciones terminamos estableciendo una comparación con personas sin esas características, y las personas con discapacidad quedan calificadas desde una valoración negativa, asumiendo paradigmas biomédicos

de una normatividad anatómica, neurológica, sensorial o subjetiva.

Con base en lo anterior, resulta notorio que el entorno, la interacción y las normas sociales se han construido para un determinado tipo de individuo, que tiene ciertas capacidades consideradas positivas y que puede enfrentarse a las condiciones del entorno de manera autónoma a partir de su libre determinación y agencia, reconocidos jurídicamente.

Y así, vamos haciendo visible que las discapacidades no tratan de problemas o tragedias individuales, sino que son el resultado de las distinciones, limitaciones y barreras que la misma sociedad pone. Esto último hace referencia al modelo social de la discapacidad, el cual se aleja del paradigma médico y toma en cuenta factores sociales y culturales, destacando que la discapacidad no está causada por las limitaciones funcionales físicas o psicológicas de las personas con aparentes insuficiencias, sino por el fracaso de la sociedad en suprimir las barreras y las restricciones sociales que incapacitan. Es decir, se trata de un problema social y no de las personas con discapacidad.

El modelo social y de derechos humanos de la discapacidad nos permite analizar el fenómeno social de lo que se ha determinado como discapacidad desde una posición distante a la patologización de las personas, colocando al entorno como el factor que genera la discapacidad y no propiamente a las características físicas, psicológicas y cognitivas como las responsables de la poca o nula participación de ciertas poblaciones específicas. Asimismo, este modelo tiene como premisa que la discapacidad es una construcción y un modo de opresión social y resultado de una sociedad que no considera ni tiene presente a las personas con discapacidad. Del mismo modo, está encaminado hacia la autonomía personal de la

persona con discapacidad para decidir y elegir respecto de su propio proyecto de vida (Victoria Maldonado, 2013).

Ha sido el modelo social y de derechos humanos el que ha impactado directamente en la legislación internacional, al reconocer a las personas con discapacidad como titulares de derechos y no como simples objetos de tratamiento. De hecho, fue México el país que propuso ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) crear un instrumento que reconociera los derechos de las personas con discapacidad. Así, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) entró en vigor el 3 de mayo de 2008 y esto ha generado que, a nivel nacional, el Estado mexicano esté obligado a garantizar los derechos humanos de las personas con discapacidad. Por cuestiones de tiempo me referiré específicamente al reconocimiento de derechos político-electorales en México.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, que arroja el Censo de Población y Vivienda 2020, del total de población en el país (126 014 024), 5.7% (7 168 178) tiene discapacidad y/o algún problema o condición mental. La actividad con dificultad más reportada entre las personas con discapacidad y/o condición mental es caminar, subir o bajar (41%). El 19% de las personas con discapacidad y/o algún problema o condición mental de 15 años y más son analfabetas (INEGI, 2020).

La Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad (2020) establece que las personas con discapacidad tienen derecho a participar en la vida política y en la vida pública, lo que incluye el derecho a tomar sus propias decisiones, elegir a sus gobernantes o a ser elegidas como cualquier otra persona, a ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública.

Para lograr lo anterior, se deben realizar acciones y programas institucionales enfocados a lograr una política integral, transversal y progresiva de igualdad de trato, goce y ejercicio de los derechos político-electORALES, así como a promover un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar de manera efectiva en la dirección de los asuntos públicos y garantizar que los procedimientos electORALES, las instalaciones y materiales sean fáciles de entender y utilizar, para que, de esa forma, se contribuya a la eliminación de las barreras (físicas, culturales, legales y comunicacionales) que impiden su plena inclusión en la sociedad.

En el ámbito internacional, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2000) establece que:

- Se garantizará a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás;
- Las personas con discapacidad participarán plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante:
 - La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electORALES sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar.
 - La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación,

y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías.

- La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar.

Es importante destacar que la reforma de derechos humanos de 2011 puso al mismo nivel los tratados internacionales y la Constitución, por lo que el Estado mexicano está obligado a garantizar las condiciones necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en materia de protección y ejercicio de derechos político-electorales de las personas con discapacidad en el país.

Por su parte, a nivel nacional la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2023) prevé ciertas consideraciones en materia de personas con discapacidad, tales como el prohibir la denegación de ajustes razonables que garanticen, en igualdad de condiciones, el goce o ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, contando con una disposición que resulta aplicable al contexto del ejercicio de los derechos político-electorales, sobre todo en lo que al material electoral e infraestructura implementada durante los comicios se refiere.

A nivel local, por ejemplo, los partidos políticos como órganos de interés público deberán garantizar la plena participación política en sus órganos de dirección de las personas con discapacidad y promover la participación y afiliación a sus

institutos políticos. Igualmente promoverán su participación en los cargos de elección popular.

Se deberá promover en todo momento la participación activa de las personas con discapacidad o sus representantes en los órganos o mecanismos de consulta, sobre todo en aquellos en los que se tomen decisiones relativas a las personas con discapacidad.

Por otro lado, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México garantiza el acceso efectivo a la justicia electoral para las personas con discapacidad, así como el respeto a sus derechos político-electorales, implementando para ello los ajustes razonables y de procedimiento que sean necesarios, así como las adecuaciones en la infraestructura para garantizar la accesibilidad en todas sus dimensiones.

Recientemente, en julio de 2022, la Sala Superior tuvo la atinada decisión de declarar existente la omisión del Congreso de la Unión, al determinar que tiene la obligación, conforme a los tratados internacionales, de garantizar los derechos políticos de las personas con discapacidad para que accedan a cargos de elección popular y públicos en igualdad de condiciones, así como de crear un ambiente para que ese grupo participe plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos.

Por tanto, el Congreso implementó las medidas legislativas y mecanismos necesarios para garantizar los derechos político-electorales de las personas con discapacidad a votar y ser votadas, desempeñar cualquier función pública, participar en la dirección de los asuntos públicos y a ser designadas o elegidas para integrar algún órgano representativo. El proceso legislativo que se implemente con ese fin deberá garantizar el derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

Las medidas que el Congreso considere necesarias implementar relacionadas directamente con el próximo Proceso

Electoral 2023-2024, deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse.

Finalmente, la Sala Superior vinculó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que remitiera al Congreso de la Unión los estudios y análisis elaborados para determinar la eficacia de las acciones afirmativas implementadas para el proceso electoral federal 2020-2021 (SUP-JDC-92/2022 y acumulados).

Lo anterior pone en evidencia que, si bien en la norma las personas con discapacidad son reconocidas como titulares plenos de derechos, aún hay mucho trabajo por hacer para redefinir los derechos, dotarlos de contenido material, hacerlos vinculantes, visibles y exigibles, así como regular mecanismos sencillos y expeditos de protección de tutela que garanticen su efectividad, sin necesidad de caer en estos lugares comunes que ubican a la discapacidad como una patología y una experiencia homogénea que no toma en cuenta la diversidad y manifestaciones de las diversas discapacidades que hay.

Es importante que las autoridades en materia electoral generemos las condiciones para que las personas con discapacidad transitén de una ciudadanía invisible, producto de las enormes barreras a las que se enfrentan continuamente, a una ciudadanía plena, en igualdad de condiciones y participativa, por su integración en la vida de la comunidad y la sociedad.

Ante esto, desde el Instituto Electoral de la Ciudad de México hemos implementado acciones permanentes para promover el ejercicio del derecho a ser votada y votado, a emitir su sufragio y la participación de la ciudadanía en un marco de igualdad, inclusión y no discriminación. Considero que estas medidas representan un esfuerzo para alejarnos en buena medida del capacitismo, y a éste lo entiendo como lo hace Raquel (Lucas) Platero: “El término mismo de ‘capacitismo’

(que traduce el inglés *ableism* y también *ablebodiedness*) busca todavía su sitio en castellano, para señalar la formación de estereotipos, actitudes negativas y discriminación hacia aquellas personas que tienen una diversidad funcional, por la que serán discriminadas” (Platero, 2014: 211).

En ese tenor, estoy de acuerdo con Melissa Fernández Chagoya quien sostiene que “El capacitismo igualmente queda entreverado en la ciudadanía heterosexual en tanto que la propia noción de lo humano, capaz del devenir ciudadano, no contempla de facto la posibilidad de la diverso-funcionalidad o, mejor dicho, de las discapacidades de los cuerpos no normocorporales” (Fernández, 2022: 169), toda vez el que el capacitismo “se basa en la creencia de que algunas capacidades son intrínsecamente más valiosas, y quienes las poseen son mejores que el resto; que existen unos cuerpos capacitados y otros no, unas personas que tienen discapacidad o diversidad funcional y otras que carecen de ella, y que esta división es nítida” (Toboso y Guzmán, en Platero, 2014: 24), de ahí que algunos ejemplos puntuales de estos esfuerzos son:

- Acciones afirmativas: conforme a lo establecido en el artículo 41 de los Lineamientos para la Postulación de diputaciones, alcaldías y concejalías emitidos por el IECD, los partidos políticos deberán incluir entre sus candidaturas para diputaciones de mayoría relativa al menos a una persona con discapacidad.
- Acciones preferentes: conforme a lo establecido en el artículo 45 de los Lineamientos los partidos políticos procurarán incluir entre sus candidaturas para diputaciones de representación proporcional al menos a una persona con discapacidad.

- La mascarilla Braille con instructivo, fue diseñada para personas con discapacidad visual, ésta se sobrepone en la boleta en la que coincide la información de las y los candidatos en lenguaje Braille.
- El cancel modular electoral tiene por objeto facilitar la secrecía del voto principalmente a quienes presenten discapacidad motriz, de personas adultas mayores, para quienes utilicen silla de ruedas y un medio de apoyo para su desplazamiento.
- El clip sujeta boletas forma parte del cancel modular electoral, su función es sujetar las boletas para emitir el voto, ayuda a las personas con discapacidad motriz.
- El sello X es un mango ergonómico y multifuncional, diseñado para personas con la falta total o parcial de extremidad superior o para quienes por alguna discapacidad motriz lo requieran.
- El embudo en las urnas y etiqueta Braille ayudan a través del tacto a ubicar la ranura para depositar la boleta, la etiqueta dice “deposite aquí su boleta para la elección de...” y una flecha que dirige hacia la ranura.

Como institución estamos conscientes de que hay un largo trecho por recorrer; sin embargo, ha estado dentro de nuestras posibilidades seguir dando pequeños, pero firmes pasos.

La inclusión social, política y económica, junto con la completa participación de las personas con discapacidad, depende de la estructuración y ampliación de un nuevo marco

fundamentado en el significado real de la discapacidad dentro del contexto social moderno (Victoria Maldonado, 2013). Este nuevo marco conceptual será el que genere acciones sociales incluyentes que permitan a las personas con discapacidad vivir satisfactoriamente, con autonomía, participativas y económicamente independientes.

Debemos esforzarnos por transformar este pensamiento que nos hace creer que la discapacidad es simplemente un atributo de la persona, a una noción de que la discapacidad es un complejo conjunto de condiciones, muchas de las cuales son creadas por el contexto social (Victoria Maldonado, 2013). Tengo la certeza de que las aportaciones que las personas con discapacidad pueden hacer a la sociedad no deben estar supeditadas a la inclusión y captación de la diferencia, sino a aceptar a las personas con discapacidad tal y como son.

Como autoridades electorales, y en general como sociedad, debemos y necesitamos reconocer la dignidad y la diversidad como valores de la experiencia humana, y hacer a un lado la idea de que existen personas incompletas, deficientes, limitadas o inútiles que deben de adaptarse, medicarse o corregirse de alguna manera para encajar en la sociedad y en el espacio físico. Rescatemos las capacidades de las personas en vez de acentuar las discapacidades.

REFERENCIAS

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2023) Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003. TEXTO VIGENTE Última reforma publicada DOF 19-01-2023.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2023)

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014. Última reforma publicada DOF 02-03-2023.

CNDH (2020) Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ciudad de México: CNDH.

Fernández Chagoya, Melissa (2022). “Hacia una ciudadanía no binaria: la posibilidad de trascender las categorías políticas hacedoras de la única y legítima ciudadanía”. En González, Ana María; Raphael, Lucía; Melgar, Lucía. *Pensar la justicia con perspectiva de género*. México: IIJ-UNAM, pp. 159-184.

INEGI (2021). Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas con Discapacidad (Datos nacionales). Comunicado de prensa núm. 713/21. 3 de diciembre de 2021. Ciudad de México.

Oyosa Romero, Alejandra (2017). “De gordura, gordas y gordofobia: discriminación, opresión y resistencia”. En Sánchez, M. A. et al., *Miradas convergentes frente a cuerpos disidentes*. Ciudad de México: La Cifra Editorial.

Platero, Raquel (Lucas) (2014). “Críticas al capacitismo heteronormativo: *queer crips*”, *Transfeminismos. Epistemes, fricciones y flujos*, Villatuerta, Nafarroa, Ediciones Txalaparta.

Victoria Maldonado, Jorge (2013). “El modelo social de la discapacidad: una cuestión de derechos humanos”. En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 46(138), pp. 1093-1109.

Vite Pérez, Miguel Ángel (2012). “La discapacidad en México desde la vulnerabilidad social”, *Polis*, 8(2), pp. 153-173.

VI. Perspectivas sobre la participación política de las personas adultas en los procesos electorales y de participación ciudadana





Participación política de las personas mayores desde la mirada de la normativa regional: Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores

Martha Leticia Mercado Ramírez

**Esp. en Derecho Electoral Martha Leticia
Mercado Ramírez**

**Magistrada integrante del Pleno del Tribunal
Electoral de la Ciudad de México**

Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Especialista en Derecho Electoral también por la UNAM y diplomada en Derechos Humanos por la Escuela de Práctica Jurídica de la Universidad de Zaragoza. Cuenta con más de dos décadas de experiencia en el sector electoral en donde ha desempeñado diversos cargos en órganos jurisdiccionales tanto a nivel federal como local. En la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fungió como asesora en la Secretaría General y en el Centro de Capacitación Judicial Electoral, y Directora de Consultas y Difusión de la Coordinación de Jurisprudencia. Asimismo, fue coordinadora de ponencia en la Sala Regional Ciudad de México y fundadora de la Sala Regional Especializada, donde fue Secretaria de Estudio y Cuenta.

Actualmente es Magistrada del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, donde previamente fue directora del Instituto de Formación y Capacitación. Es Presidenta Interina del Comité de Género y Derechos Humanos, así como del Grupo de Igualdad Laboral y No Discriminación. A la par de su actividad profesional, se ha dedicado al estudio e investigación de temas como: Derecho Electoral en México; violencia política en razón de género; propaganda político electoral; participación política de la mujer e interés superior de la infancia, entre otros.

INTRODUCCIÓN

Paulatinamente en los últimos años se ha puesto mayor atención en el fenómeno del envejecimiento y sus implicaciones en los distintos ámbitos de nuestras sociedades. Esto, por supuesto, trajo consigo perspectivas distintas en cuanto a la forma en que deben ser atendidas las necesidades específicas y la protección de los derechos fundamentales de las personas mayores. La pretensión de muchos países, entre los que se encuentra México, es dejar atrás la visión asistencialista, en el que la persona mayor es vista como un ser pasivo, y pasar a un enfoque de derechos. Históricamente, este grupo etario se ha visto expuesto a discriminación, abandono, maltrato, abuso, violencia y a exclusión social.

En el ámbito del Derecho, hubo un cambio de rumbo transcendente a partir de la relevante reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, ya que hizo que los grupos históricamente marginados o discriminados fueran puestos en el centro del cambio de perspectiva. Es decir, el anhelo constitucional del ejercicio igualitario de los derechos humanos tuvo la necesidad de poner un mayor énfasis en los grupos sociales más desprotegidos o desventajados de nuestra sociedad.

En ese sentido, muchos de los desarrollos legislativos en la materia electoral precisamente han buscado mejorar los mecanismos y estructuras que les permitan a estos grupos ejercer sus derechos políticos desde sus necesidades particulares y con perspectiva de inclusión, y establecer medidas de discriminación positiva que ayuden a equilibrar la representación de tales grupos en todos los niveles y espacios de poder político. De ahí que el foco de atención de los debates se haya ampliado a las personas con discapacidad, comunidades indígenas, personas en prisión preventiva, personas migrantes, personas LGBTI y, por supuesto, personas mayores (Mata, Gómez y Loza, 2019).

A nivel local, la Constitución de la Ciudad de México, una de las normas constitucionales más avanzadas en nuestro país, también puso énfasis en los grupos en situación de vulnerabilidad. Así, reconoce que, si bien todos las personas gozan de los derechos humanos, hay ciertos grupos que requieren una atención prioritaria. Según establece su artículo 11, los grupos de atención prioritaria históricamente han enfrentado determinadas barreras o desventajas que pueden llegar a impedir el pleno ejercicio de sus derechos y libertades. Por ello, la norma constitucional local garantiza “[...] la atención prioritaria para el pleno ejercicio de los derechos de las personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales”. Entre ellos precisamente se encuentra el de las personas mayores.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL, 2014) calcula que para 2030 el grupo de personas mayores en América Latina y el Caribe representará el 16.7% de la población total, equivalente a 119.67 millones de personas mayores. Para 2050 esta cifra

alcanzará 195.87 millones (25.1% de la población). Se considera una persona mayor a aquella de 60 años o más. Por su parte, en México hay 17 958 707 de personas mayores, lo que equivale al 14% de la población total de nuestro país (INEGI, 2022).

Dicho lo anterior, el presente trabajo realiza un acercamiento al contenido de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (en adelante Convención), instrumento principal de la región que impulsa la noción de una vejez activa en el terreno de la participación y representación política. Para ello, el siguiente apartado refiere la postura de la participación política activa de las personas mayores. Posteriormente, se alude a la reciente adhesión de México, a la estructura del texto convencional y se describe el reconocimiento de los derechos políticos. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones.

HACIA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA ACTIVA DE LAS PERSONAS MAYORES

Entre los principales desafíos a los que se enfrenta nuestra democracia se encuentran la exclusión electoral y la desigualdad social que incide en el ejercicio pleno y efectivo de los derechos. De ahí que sea fundamental la inclusión de la población de atención prioritaria, en concreto de las personas mayores, en el circuito democrático. Sin embargo, este grupo puede llegar a ser discriminado directa o indirectamente por razón de edad.

Lo relevante es que hay cierto tipo de situaciones discriminatorias que pueden excluirlos indebidamente de la participación política o afectar el ejercicio de sus derechos políticos. Así, en un caso hipotético, los partidos políticos podrían tener

la idea de dejar de seleccionar a las personas mayores para sus candidaturas porque, en su opinión, así se les da preferencia a las personas jóvenes. O, en el caso de las personas mayores que se encuentran en estado de postración en sus casas, pueden verse impedidas de ir a votar a las casillas.

En términos numéricos, las personas mayores son una fuerza electoral nada despreciable. Si se toma en cuenta que una persona mayor es aquella de 60 años o más, en la Lista Nominal Nacional hay 17 869 274 (INE, 2023). Lo que significa que casi la totalidad de la población de personas mayores en el país cuenta con su credencial para votar vigente; en 2022, el INEGI reportó 17 958 707 de personas mayores a nivel nacional.

En las elecciones federales de 2018, las personas mayores de 60 a 72 años fueron quienes presentaron los niveles más altos de participación por grupo de edad (60 a 64 años, el 72.8%; 65 a 69 años, el 73.3%; 70 a 74 años, el 72.1%). Resultados similares se presentaron en la elección presidencial previa de 2012, por lo que el Instituto Nacional Electoral (INE) (2019, p. 17) afirmó que “[...] el patrón de comportamiento de la población votante por grupos de edad prácticamente no ha sufrido cambios”.

Asimismo, en los órganos legislativos federales hay una significativa representación de personas mayores. En la pasada Legislatura de la Cámara de Diputados (2018-2021), Porfirio Muñoz Ledo, de 85 años, presidió la Mesa Directiva (Téllez y Bárcena, 2019). Por su parte, en el Senado de la República, la senadora más longeva es Ifigenia Martínez, quien comenzó su encargo (2018-2024) con 88 años y en la actualidad tiene 93 años. A diferencia de otras funciones estatales, como la judicial, donde se ha considerado que pueden establecerse límites de edad en el ejercicio de la función de juez (65 años en Tlaxcala; 70 años en Ciudad de México; por ejemplo),

en la función legislativa no se establece límite por cuestión de edad. En ese sentido, las personas mayores pueden llegar a ser representantes populares sin límite de edad alguno.

Hasta ahora el modelo predominante, que podemos denominar asistencialista, veía a las personas mayores como sujetos de mera protección; es decir, las veía dependientes y pasivos. Sin embargo, una visión distinta persigue la vejez y el envejecimiento activo, donde las personas mayores contribuyen, con su trabajo y participación, en el mejoramiento de nuestras sociedades. La Convención, que abordaremos enseguida, es el ejemplo más claro del cambio en curso en la región.

Dicho lo anterior, los derechos democráticos son relevantes en la medida en que son ejercidos activamente y con eficacia (sin obstáculos indebidos) por toda la ciudadanía. En ese sentido, la visión de una vejez activa significa que las personas mayores tengan las garantías y facilidades necesarias para ejercer sus derechos desde sus circunstancias particulares.

LA ADHESIÓN DE MÉXICO A LA CONVENCIÓN

1. *Los tratados interamericanos especializados en derechos humanos*

Resulta relevante destacar que a la sombra de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el instrumento más relevante en la región en esta materia, el seno de la Organización de los Estados Americanos fue creando hasta nuestros días una constelación de tratados especializados en diversas temáticas de los derechos humanos. Cada uno de ellos, conforme al régimen de tratados, es autónomo, pero todos en conjunto forman parte del sistema interamericano de protección

de derechos humanos. A decir de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020, párr. 85) “Dichos tratados imponen obligaciones internacionales más específicas y reforzadas en relación con los temas abordados a los Estados que los han ratificado”.

Hasta el momento son siete tratados: 1. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985); 2. Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994); 3. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará” (1994); 4. Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999); 5. Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (2013); 6. Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia (2013); y 7. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Esta última es el instrumento regional dedicado a una de las poblaciones más vulnerables en nuestros países. Es un tratado especializado novedoso y de relativa reciente creación, en tanto fue suscrito el 15 de junio de 2015 y entró en vigor el 11 de enero de 2017.¹ Por lo que es la convención interamericana más joven, “[...] el primer y único instrumento internacional jurídicamente vinculante que declara los derechos de las personas mayores de manera amplia e integral” (CIDH, 2022, p. 34; Morales Ramírez, 2018, p. 51). En ese sentido, es novedoso en cuanto a que no hay una codificación

¹. Conforme al artículo 37 de la Convención, la entrada en vigor ocurriría el trigésimo día a partir de la fecha en que fuera depositada la segunda ratificación o adhesión.

semejante a nivel comparado y porque, de mayor significado, impulsa una visión distinta del fenómeno de la vejez.

Según el Preámbulo de dicho documento, hay “[...] la necesidad de abordar los asuntos de la vejez y el envejecimiento desde una perspectiva de derechos humanos que reconoce las valiosas contribuciones actuales y potenciales de la persona mayor al bienestar común, a la identidad cultural, a la diversidad de sus comunidades, al desarrollo humano, social y económico y a la erradicación de la pobreza”. En otras palabras, se persigue la vejez y envejecimiento activo y se deja atrás la visión pasiva de sujetos de mera protección (pasividad, enfermedad, dependencia).

Ahora bien, en términos de contenido, además de contemplar un catálogo avanzado de los derechos humanos de las personas mayores, establece los mecanismos necesarios de protección de esos derechos y de supervisión del cumplimiento de las obligaciones generales y específicas contraídas por los Estados Parte.

2. La adhesión de México y su significado

México se adhirió a la Convención el pasado 28 de marzo de 2023. Esto, entre otras cosas, significa que el Estado mexicano contrae obligaciones específicas de garantía y protección de los derechos de este grupo vulnerable. Pero también, como advierte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2022, p. 33), los Estados se suman al nuevo paradigma sostenido por la Convención, el cual defiende la vida plena, independiente y autónoma de la persona mayor.

En la actualidad once países forman parte de la Convención: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú, Suriname y Uruguay. Unas

semanas después de que México se adhiriera, Suriname lo hizo el 8 de mayo.

3. Estructura de la Convención y reconocimiento de los derechos políticos

La Convención está conformada por el preámbulo y 41 artículos. Está dividida en siete capítulos: I. Objeto, ámbito de aplicación y definiciones; II. Principios generales; III. Deberes generales de los Estados Parte; IV. Derechos protegidos; V. Toma de conciencia; VI. Mecanismo de seguimiento de la Convención y medios de protección; y VII. Disposiciones generales.

Enseguida se destacan algunos puntos relevantes. En primer lugar, entre los principios generales aplicables a la Convención se señalan “la valorización de la persona mayor, su papel en la sociedad y contribución al desarrollo” y “la dignidad, independencia, protagonismo y autonomía de la persona mayor”. En ese sentido, la visión de una vejez activa significa que las personas mayores tengan las garantías y facilidades necesarias para ejercer sus derechos desde sus circunstancias particulares.

En segundo lugar, se contempla un nutrido catálogo de derechos protegidos, que va de los artículos 5 al 31; por mencionar algunos de los novedosos, igualdad y no discriminación por razones de edad; derecho a la vida y a la dignidad en la vejez; derecho a la independencia y a la autonomía; derecho a la participación e integración comunitaria; derecho a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia; derecho a no ser sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; derecho a brindar consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud; derechos de la persona mayor que recibe servicios de cuidado a largo plazo.

En tercer lugar, la Convención contempla dos mecanismos de control: un mecanismo de seguimiento encargado de supervisar su implementación y un sistema para que los individuos puedan alegar violaciones de sus derechos. Respecto del primero, se contempla la creación de una Conferencia de Estados Parte (órgano principal) y un Comité de Expertos (designados por los Estados Parte). La constitución de dicho mecanismo fue posible formalmente con la adhesión de México.

El segundo es atribuirle la competencia a la CIDH para que pueda recibir y examinar quejas o denuncias individuales que aleguen violación de los artículos convencionales por un Estado Parte.

Aunado a lo anterior, la Convención faculta a la CIDH para que funcione como órgano de consulta en cuestiones relacionadas con la efectiva aplicación de la Convención, y de asesoramiento y cooperación técnica para asegurar la aplicación efectiva de cualquiera de sus disposiciones.

Como puede advertirse, México –como cualquiera otro de los Estados Parte– tiene ante sí una doble tarea interconectada. Por un lado, una labor colectiva de cuidar y mejorar la implementación de la Convención, pues esto justamente permitirá tener un instrumento de derechos eficaz. Por el otro, a nivel interno, la labor de ajustar o armonizar sus políticas públicas en la materia con los principios y derechos consagrados en la Convención.

En cuanto a los derechos políticos, el artículo 27 convencional señala textualmente:

■ *Artículo 27*

■ *Derechos políticos*

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.

Como podemos advertir, es un artículo que reconoce los típicos derechos vinculados con la democracia, esto es, los derechos de participación política y los de sufragio activo y pasivo, aunque desde el contexto específico de las personas mayores. Por lo que establece medidas particulares que deben implementar los Estados Parte.

La prohibición de discriminar por motivos de edad tratándose de la participación política de las personas mayores será, sin duda, de notable utilidad. Tal como está dispuesto el enunciado, es posible decir que se trata de una prohibición que no acepta excepciones. De hecho, la obligación de eliminar la discriminación por motivos de edad es una de las reafirmaciones que se hacen en el Preámbulo de la Convención. No es casual que en el listado de derechos protegidos de la Convención el primero sea el derecho de igualdad y no discriminación por razones de edad.²

Por su parte, el artículo 2 convencional define la *discriminación por edad en la vejez* de la forma siguiente: “Cualquier distinción, exclusión o restricción basada en la edad que tenga como objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada”.

Por lo que la prohibición indicada en el artículo 27 convencional es la reiteración concreta en el ámbito de los derechos políticos.

En cuanto a las medidas que deben adoptarse para garantizar el derecho de voto a las personas mayores, son mandatos que no pueden obviarse por los Estados Parte, por lo que es

². “Artículo 5. Igualdad y no discriminación por razones de edad. Queda prohibida por la presente Convención la discriminación por edad en la vejez. Los Estados Parte desarrollarán enfoques específicos en sus políticas, planes y legislaciones sobre envejecimiento y vejez, en relación con la persona mayor en condición de vulnerabilidad y aquellas que son víctimas de discriminación múltiple, incluidas las mujeres, las personas con discapacidad, las personas de diversas orientaciones sexuales e identidades de género, las personas migrantes, las personas en situación de pobreza o marginación social, los afrodescendientes y las personas pertenecientes a pueblos indígenas, las personas sin hogar, las personas privadas de libertad, las personas pertenecientes a pueblos tradicionales, las personas pertenecientes a grupos étnicos, raciales, nacionales, lingüísticos, religiosos y rurales, entre otros”.

aquí donde deben concentrarse los cambios en las prácticas y políticas de las autoridades electorales administrativas. Por ejemplo, la típica práctica en las casillas electorales de negar a los familiares o personas de confianza la asistencia a una persona mayor para que pueda emitir su voto, la clave está en la necesidad y el consentimiento.

CONCLUSIONES

La participación política de las personas mayores es de suma importancia para las democracias contemporáneas. No sólo significa la efectiva inclusión de uno de los grupos históricamente discriminados del poder político, sino que implica la transformación paulatina hacia una visión de participación activa con enfoque de derechos humanos.

En ese sentido, para que sea posible una participación política activa de las personas mayores, es indispensable que los Estados internamente adapten sus normas tomando en cuenta las necesidades específicas de este grupo. En nuestro país, por mencionar algún ejemplo en esta dirección, a pesar de que la reciente reforma electoral fuera declarada inconstitucional en su totalidad por haber transgredido el procedimiento legislativo, la medida de llevar las urnas electorales a los domicilios de las personas en estado de postración fue vista con una perspectiva positiva para facilitarles el ejercicio del voto a este grupo de personas.

De ahí que la Convención simbolice, por un lado, el esfuerzo colectivo en la región por poner en primera línea los retos de la vejez y el envejecimiento y, por el otro, el trazo de rutas concretas para proteger y garantizar los derechos humanos de las personas mayores. La Convención marca una ruta distinta de la vejez y la forma en que deben protegerse y ser

garantizados los derechos humanos de las personas mayores por los Estados Parte. La ratificación o adhesión de este instrumento en esencia significa aceptar la transición de la visión asistencialista a la vejez y el envejecimiento activo, donde las personas mayores contribuyen, con su trabajo y participación, en el mejoramiento de nuestras sociedades. Esto es un cambio significativo. El modelo predominante, que podemos denominar asistencialista, veía a las personas mayores como sujetos de mera protección; es decir, los veía dependientes y pasivos.

En el ámbito electoral, esa noción de una vejez activa contribuye a que las personas mayores dejen de ser discriminadas por motivo de edad y a que se tomen en cuenta sus necesidades específicas al querer ejercer el derecho de voto o acceder a los cargos de elección popular.

REFERENCIAS

- CIDH (2022). *Derechos humanos de las personas mayores y sistemas nacionales de protección en las Américas*. Washington: OEA.
- CEPAL (2014). Infografía sobre las personas mayores en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/infografias/personas-mayores-america-latina-caribe>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020). *Opción Consultiva OC-26/20. La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos*, de 9 de noviembre.

Herrera García, Alfonso (2022). “Derechos políticos de las personas mayores: derecho a votar y ser votado, y derecho de reunión y asociación”. En Díaz-Tendero Bollain, Aída (coord.), *Manual para juzgar casos de personas mayores*. México: SCJN, pp. 191-222.

INE (2023). Estadísticas lista nominal y padrón electoral (corte al 14 de julio). Disponible en: <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>

INE (2019). *Estudio muestral sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2018*. Disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/wp-content/uploads/2019/08/EMPC-2018.pdf>

INEGI (2022). Comunicado de prensa 568/22, 30 de septiembre. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_ADULMAY2022.pdf

Mata, F. de la; Gómez, M. y Loza, N. (coords.) (2019). *Justicia electoral y derechos humanos*. (2^a. ed.) México: TEPJF.

Morales Ramírez, María A. (2018). *Derechos de las personas adultas mayores*. México: IIJ-UNAM-INEHRM.

Téllez del Río, J. y Bárcena Juárez, S. (2019). “La edad de los legisladores en México”. *Nexos*. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=40895>

Perspectivas sobre la participación política de las personas adultas en los procesos electorales y de participación ciudadana

Jorge Alberto Valencia Sandoval

Lcdo. Jorge Alberto Valencia Sandoval

***Director General del Instituto Nacional
de las Personas Adultas Mayores***

Es servidor público desde 1971. Ha sido profesor de asignatura en la Universidad Nacional Autónoma de México por más de 25 años. Ha participado en congresos internacionales en España, Panamá y República Dominicana. Es autor de los ensayos: “El significado ético de la función pública”; “Gobernabilidad, políticas públicas y servicio civil” y “Mitos o realidades en la administración pública”.

Es la democracia, la expresión de la ciudadanía en la forma de satisfacer sus principios de vida comunitaria. Es la democracia, el individuo en su vida social donde puede expresar sus ideas con libertad, con un gobierno que le garantice lo básico para la vida comunitaria. Es la democracia, la forma de expresar la voluntad de elegir al gobierno que le represente y le garantice los satisfactores del bien común.

La política es una necesidad ineludible para la vida de la humanidad; provee la subsistencia de la sociedad y asegura la vida de las personas, por lo que, si algo tiene que ver con la libertad, es únicamente en el sentido de que ésta es su fin, es decir, algo fuera de la política y para lo que la política es sólo un medio.

Pero si en la sociedad no pretendemos juzgar en absoluto, esta renuncia, esta sustitución del juicio por el prejuicio, resulta peligrosa cuando afecta al ámbito político, donde no podemos movernos sin juicios porque el pensamiento político se basa esencialmente en la capacidad de juzgar.

Juzgar sin criterios nos es bien conocido por lo que respecta al juicio estético o de gusto, sobre el que, como dijo Kant, precisamente no se puede disputar, pero sí discutir y llegar a un acuerdo; y también lo vemos en la vida cotidiana cuando, ante una situación todavía no conocida, opinamos si esto o aquello se hubiera juzgado correcta o incorrectamente.

Con ello, se cumple con el derecho de libertad de opinión que, de acuerdo con Norberto Bobbio, es necesario que a quienes deciden, les sean garantizados los llamados derechos de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, entre otros.¹

Giovanni Sartori, investigador italiano en el campo de la ciencia política y especializado en el estudio comparativo de la política, define que la etimología no puede constituir la totalidad de la definición de la noción de democracia, como mero *poder del pueblo*. Hoy, la democracia tiene tres aspectos:

1. **Primero**, la democracia es un principio de legitimidad: el poder deriva del *demos* del pueblo, es decir, se basa en el consenso verificado de la ciudadanía. No acepta autoinvestiduras ni que el poder derive de la fuerza. En las democracias, el poder es legítimo, lo que significa que el pueblo es el titular del poder y el poder no es únicamente la titularidad, es, sobre todo, el ejercicio.
2. **Segundo**, la democracia es un sistema político llamado a resolver problemas de ejercicio, no únicamente de titularidad del poder, por lo que, en la medida en que una experiencia democrática se aplica en un colectivo concreto, presente de personas que interactúan cara a cara, hasta llegar a la titularidad y ejercicio del poder, pueden permanecer unidas; entonces la democracia es verdaderamente autogobierno.

Con respecto a la democracia participativa, la ciudadanía es quien ejerce en nombre propio, por la cuota que le

¹. N. Bobbio (2001). *El futuro de la democracia*, 3.^a ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, p. 26.

corresponde, el poder del que es titular, el gobierno de cada persona sobre sí misma, el gobierno sobre cada persona por parte del resto.

La democracia es grande, ya no puede ser una democracia representativa, que separa la titularidad del ejercicio para después vincularla por medio de los mecanismos representativos de la transmisión del poder.

El que se añadan algunas instituciones de democracia directa, como el referéndum y la iniciativa legislativa popular, no obsta para que las nuestras sean democracias indirectas gobernadas por representantes.

3. Tercero, la democracia es un ideal: en gran medida, esto es la democracia como autogobierno, como gobierno del pueblo en primera persona sobre sí mismo, así es la democracia igualitaria, un elemento ideal o normativo, es ciertamente constitutivo de la democracia, porque:

- Sin tensión ideal una democracia no nace, y, una vez nacida, rápidamente se distiende.
- Más que cualquier otro régimen político, la democracia va contracorriente, contra las leyes de la inercia que gobiernan a los agregados humanos.
- Las monocracias, las autocracias, las dictaduras son fáciles, se derrumban por sí solas. En cambio, las democracias son difíciles, deben ser promovidas y creídas.

Sin democracia ideal no existiría la democracia real, ¿cómo es que un deber ser se convierte en ser?

Desde siempre, la palabra democracia ha indicado una entidad política, una forma de Estado y gobierno: se traduce en democracia social y económica.

En este sentido, la democracia social es la que nos compete para abordar, la cual es el conjunto de democracias primarias, pequeñas comunidades y asociaciones voluntarias concretas, que estructuran y alimentan la democracia en el nivel de base, en el ámbito de la sociedad civil.

Al respecto, un término fértil es el de sociedad multigrupo estructurada en grupos voluntarios que se autogobiernan. Aquí, por lo tanto, la democracia social significa infraestructura de microdemocracias, que sirven de soporte a la macrodemocracia de conjunto, a la superestructura política.

La libertad política es la libertad de las y los ciudadanos en el ámbito del Estado; John Locke define la libertad como no estar sujeto a la inconsciente y desconocida voluntad de otro hombre; dice que la libertad política es la libertad frente a las decisiones de las personas poderosas, lo que significa una libertad incompleta.

Entre libertad e igualdad se dan muchas posibles soluciones de equilibrio o compensaciones, pero sigue existiendo un punto de ruptura; en las democracias liberales, la libertad promueve y en los regímenes comunistas la igualdad no ha producido libertad y se da la igualdad, pero a la baja, resultando:

A. Mayoría limitada: Resulta absoluta, sin límites ni frenos y la democracia requiere un principio de mayoría limitado.

B. Oligarquía: El poder de las y los poderosos; estratarquía: el poder de las minorías y poliarquía: es un gobierno de muchos grupos que pueden cambiar.

C. El problema de la intensidad: Es la complicación de resolver las controversias pacíficamente, normalmente las minorías son las intensas y ponen sobre la mesa temas como derechos, aborto, igualdad, entre otros.

En este contexto, el papel de los derechos humanos es fundamental ya que son parte inherente de todas las personas, independientemente de su nacionalidad, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, idioma o cualquier otra condición.

Los derechos ciudadanos ante la democracia surgen a raíz del concepto de “ciudadano” y se tiene por el simple hecho de nacer; su objetivo es proteger a las personas de los abusos del poder como monarquías absolutas y despotismos, entre otros. Es decir, por la necesidad de limitar al Estado y salvaguardar la libertad, la igualdad y la propiedad; no es una libertad de pensar en hacer lo que quiero, sino una libertad conforme a derecho, de hacer lo que debo.

De ahí la importancia de la democracia liberal que, según Sartori, la democracia tradicional o liberal es solucionar los métodos en los procedimientos, para garantizar una democracia:

- Cumplen leyes.
- Voto-ciudadanía.

Además, distingue a la democracia liberal en tres aspectos:

1. La democracia como principio de legitimidad.

2. La democracia como sistema político.

3. La democracia como ideal.

La democracia como principio de legitimidad postula que el poder deriva del *demos*, el pueblo, y se basa en un consenso verificado, no presunto, de las y los ciudadanos.

La democracia no acepta autoinvestiduras, ni tampoco que el poder derive de la fuerza. Este poder está legitimado, además de condicionado y revocado por elecciones libres y recurrentes. Hasta aquí, está claro que la titularidad del poder la tiene el pueblo. Pero el problema del poder no es sólo de titularidad, es sobre todo de ejercicio de los derechos humanos en el contexto de la política y la democracia.

La democracia como sistema político tiene relación con la titularidad del poder y el ejercicio del poder; dicha práctica es imposible y entonces se hace necesario separar la titularidad del ejercicio; nace así la democracia representativa.²

Entre las personas pensadoras políticas del siglo pasado, Joseph Alois Schumpeter sostiene que la democracia se define como el método democrático; es el instrumento institucional para llegar a decisiones políticas, en virtud del cual cada persona logra el poder de decidir mediante una competencia, que tiene por objeto el voto popular.

En efecto, esta definición pone su acento, en primer lugar, en el carácter central de la competencia; en segundo, en los elementos esenciales que deben existir en un régimen democrático: la existencia de una oposición, la existencia de minorías y el papel clave del voto popular.³

². G. Sartori (2012). *¿Qué es la democracia?* 3.^a ed. Madrid, España: Taurus.

³. J. Schumpeter (2015). *Capitalismo, socialismo y democracia*. 2.^a ed. Barcelona, España: Página Indómita.

De acuerdo con Robert Dahl: “La democracia fue más un objeto de debate filosófico que un sistema político real que pudiera ser adoptado y practicado por la gente; e incluso en los extraños casos en los que realmente existió una *democracia* o una *república*, la mayoría de los adultos no estaban autorizados a participar en la vida pública”.⁴

En un gobierno democrático es necesario contemplar los siguientes criterios:

1. **Participación efectiva:** todas las personas deben tener oportunidades iguales y efectivas.
2. **Igualdad de voto:** todas las personas deben tener una igualdad y efectiva oportunidad de votar.
3. **Comprensión ilustrada:** todas las personas deben tener oportunidades iguales y efectivas, para instruirse respecto a las políticas alternativas.
4. **Control de la agenda:** todas las personas deben tener oportunidad de decidir qué asuntos deben ser considerados en la agenda.
5. **Inclusión de las personas adultas:** la mayoría de las personas adultas que son residentes permanentes, deben considerarse tener los criterios anteriores como ciudadanas que son. “Inclusión de los y las adultas. Todas, o al menos la mayoría de las personas adultas que son residentes permanentes, deben tener

⁴. R. Dahl (1999). *La democracia, una guía para los ciudadanos*. 1.^a ed. Madrid, España: Taurus, p. 9.

los plenos derechos de ciudadanía que están implícitos en los criterios anteriores".⁵

Robert Dahl habla de la *democracia real* y cuestiona las instituciones políticas que requieren una democracia a gran escala, y por qué son necesarias, como son los cargos públicos, las elecciones, la libertad de expresión, las fuentes alternativas de información para poder decidir, la autonomía de las asociaciones y una ciudadanía que se involucre en su totalidad en este proyecto.

Al respecto, cabe mencionar que las políticas públicas son el producto de los procesos de toma de decisiones del Estado frente a determinados problemas públicos, donde estos procesos de toma de decisión implican acciones u omisiones de las instituciones gubernamentales. De hecho, el gobierno, como entidad administradora de los recursos y proveedora del orden y de la seguridad del conjunto de la sociedad, está obligado a atender y resolver los problemas públicos que se presentan y, en consecuencia, a llevar a cabo el proceso de diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas que sean necesarias para tal fin.

En consecuencia, las políticas públicas implican también actividades de comunicación pública mediante la implementación de estrategias, que se convierten en un conjunto de actividades posteriores a la toma de decisiones iniciales que les dan origen —actividades retrospectivas—, a través de las cuales es posible proveer de elementos evidenciales, argumentativos y de persuasión; todos ellos necesarios para la obtención de consensos.⁶

⁵. R. Dahl (1999). *La democracia, una guía para los ciudadanos*. 1.^a ed. Madrid, España: Taurus, p. 48.

⁶. El marco teórico-conceptual de la evaluación de las políticas públicas. (2003). Recuperado el 5 de septiembre de 2023. Cámara de Diputados,

Es importante señalar que, incluir a la ciudadanía en las acciones del gobierno a partir de un gobierno sensible a lo social, garantiza la interacción de gobierno y ciudadanía, para una eficacia institucional y así lograr una congruencia de las políticas públicas.

Con respecto al “problema de institucionalización de la participación ciudadana, principalmente en las personas adultas mayores, en la hechura de las políticas públicas, es un desafío, tanto para los gobernantes como para los gobernados, y sólo en los casos en que se ha logrado ya internalizar una cultura local por una acción pública de alta intensidad, se logran superar los obstáculos del cambio de gobernantes y del desánimo en la población”.⁷

La ciudadanización alude a una condición de vida, en la cual se recuperan iniciativas, acciones y recursos que le permite a la ciudadanía crear instituciones y relaciones de institucionalidad para asumir de manera inmediata la dirección, administración, gestión e implementación de las políticas públicas.

El poder de la ciudadanía no se concreta únicamente en el voto electoral, sino que lo trasciende para convertirse en un actor clave en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas, las cuales son el motor para que la institucionalidad democrática sea efectiva. Los procesos de autonomía y gestión son medulares en la ciudadanización, porque se conectan con la operación de las políticas públicas a cargo de las y los ciudadanos.

La ciudadanización es una etapa del desarrollo político de la sociedad moderna que indica toma de conciencia y capacidad,

disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/dps22/4dps22.htm#14>

⁷. E. Cabrero (2006). *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*. 1.^a ed. Ciudad de México: UNAM, p. 295.

para que la ciudadanía sean autónoma en la adopción de las fórmulas institucionales, que son fruto de la interacción y la adopción de reglas que se han de cumplir en un plano de derechos y obligaciones.

Con la ciudadanización, se diluye el monopolio del Estado sobre lo público, dando lugar a la formación y diferenciación del espacio público de lo estatal y el espacio público de lo social.⁸

En este contexto, la democracia es la expresión de la ciudadanía sobre los resultados de la gestión pública; es entonces que la expresión democrática se manifiesta sobre los resultados de la buena o mala gestión pública. Debemos entonces concebir a la estructura pública como el elemento de garantía de la expresión de la democracia.

La gestión pública descansa en la estructura pública, y ésta se constituye en el gozne de la gobernabilidad democrática.

Las personas adultas mayores, integrantes de un país democrático, deben participar en las decisiones sociales, políticas y económicas que den como resultado la creación de nuevos modelos de buena gobernanza, desde la perspectiva de los derechos humanos, para el funcionamiento democrático y de gestión pública.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), una *buena gobernanza* podría abarcar las características siguientes: respeto pleno de los derechos humanos, estado de derecho, participación efectiva, asociaciones de múltiples personas interesadas, pluralismo político, procesos e instituciones transparentes que rindan cuentas, un sector público eficiente y eficaz, legitimidad, acceso al conocimiento, información y educación, empoderamiento político de la población, equidad, sostenibilidad, actitudes y valores que fomenten la responsabilidad, la solidaridad y la tolerancia.

⁸. R. Uvalle, (2006). *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*. 1.^a ed. Ciudad de México: UNAM, p. 310.

La buena gobernanza y los derechos humanos se refuerzan mutuamente, ya que los principios y criterios de derechos humanos proporcionan un conjunto de valores con los cuales los gobiernos y otros agentes políticos y sociales se orientan para realizar su labor. Además, los principios de derechos humanos modulan los esfuerzos en pro de la buena gobernanza, a través de la elaboración de marcos legislativos, políticas, programas, asignaciones presupuestarias y otras medidas.⁹

Por ello, para un Estado es relevante trabajar en políticas de sensibilización y de prevención, para garantizar los derechos humanos de las personas adultas mayores, como el acceso a servicios de salud, de infraestructura, atención y cuidado, así como políticas de empleo que les permitan tener una vida plena y productiva para contribuir a su autonomía económica.

Cuando las políticas públicas están enfocadas en garantizar los derechos humanos de las personas adultas mayores, promueven un cambio integral en este sector; no sólo por el envejecimiento poblacional, sino por el papel que han desempeñado y que desempeñan en la construcción de nuestro país. Además de implementar estrategias que permitan educar a las personas para la vejez, enfocadas en contribuir a una mejor calidad de vida durante el proceso de envejecimiento.

Uno de los múltiples retos que enfrenta nuestro país, consiste en adoptar políticas públicas que se adecúen y respondan al nuevo panorama demográfico, de acuerdo con cifras del INEGI. Actualmente, México enfrenta una transición demográfica de envejecimiento acelerado, ya que la población mayor de 60 años creció a 17 958 707 personas adultas mayores, lo que representa el 14% de la población total del país.¹⁰

⁹. Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos (2022). Recuperado el 17 de agosto de 2023, de Naciones Unidas, disponible en: <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance>

¹⁰. Estadísticas a Propósito del Día Internacional de las Personas Adultas Mayores (2022). Recuperado el 17 de agosto de 2023, de INEGI,

Es necesario concebir un resultado de la gestión pública que garantice una mejora en las formas e instancias de participación de las personas adultas mayores; es decir, fomentar su colaboración y mejorar su calidad de vida, para contribuir a un envejecimiento con bienestar.

Lo trascendente es la visión de la capacidad política que representa la persona adulta mayor; cuenta con la experiencia de haber construido instituciones que han producido factores sociales, es forjadora de nuevas generaciones y cuenta con la experiencia social para haber conciliado intereses que han favorecido en el florecimiento y fortalecimiento de una Nación.

Ante este panorama, el reto es continuar trabajando por las políticas públicas que permitan a las personas adultas mayores desarrollarse en los campos económico, de salud, social, cultural y de la relevancia de su participación ciudadana y político electoral, de acuerdo a lo que se estableció en el *Diario Oficial de la Federación* del pasado 20 de abril de este año, en el cual se decretó la promulgación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada en Washington D.C., Estados Unidos, el 15 de junio de 2015.

Esta Convención es el primer instrumento jurídico específico en materia de derechos humanos de las personas adultas mayores, que busca promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio de sus derechos humanos en condiciones de igualdad, así como asegurar la inclusión y participación de las personas adultas mayores en la sociedad.

disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/acerca/2022/EAP_ADULMAY2022.pdf

Con ello, el Gobierno de México sigue atendiendo la deuda histórica que tenemos con este sector poblacional.¹¹

EL PAPEL CRUCIAL DE LAS PERSONAS ADULTAS EN LA VIDA POLÍTICA

Las personas adultas mayores son un sector de la población con una rica experiencia de vida, conocimientos y habilidades que pueden aportar significativamente al desarrollo político y social de una nación, por lo que su participación es esencial para garantizar que las decisiones tomadas reflejen las necesidades y aspiraciones de todas las generaciones.

Además, su involucramiento activo en los procesos electorales y de participación ciudadana promueve la diversidad y la representación equitativa en las instancias de poder, que han transitado en el camino del disenso para hacer consenso.

DESAFÍOS PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS PERSONAS ADULTAS

A pesar de la relevancia de su participación política, las personas adultas mayores enfrentan diversos desafíos, que dificultan su involucramiento pleno en los procesos electorales y de participación ciudadana. Algunos de estos retos incluyen:

¹¹. La Convención Interamericana para la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores: Un Aporte de las Américas al Mundo (2023). Recuperado el 17 de agosto de 2023, de CEPAL, disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/betilde_munoz_pogossian.pdf

- **Barreras de accesibilidad:** Es fundamental garantizar que los lugares de votación y los sitios donde se realizan eventos de participación ciudadana, sean accesibles para todas las personas adultas mayores, incluyendo aquellas con movilidad reducida o discapacidades.
- **Brechas digitales:** La creciente digitalización de los procesos políticos puede excluir a aquellas personas que no tienen acceso o habilidades en la tecnología, afectando negativamente la participación de personas adultas mayores en línea.
- **Estereotipos y prejuicios:** La percepción de que las personas adultas mayores son menos capaces o interesadas en participar políticamente, puede socavar sus oportunidades para involucrarse activamente en la toma de decisiones.

OPORTUNIDADES Y SOLUCIONES

A pesar de los desafíos, existen diversas oportunidades y soluciones para fomentar la participación política de las personas adultas mayores, entre las cuales destacan:

- **Educación cívica inclusiva:** Implementar programas de educación cívica que aborden las necesidades específicas de las personas adultas mayores, brindando información clara y accesible sobre el proceso electoral y sus derechos como ciudadanas.

- **Acciones afirmativas:** Fomentar políticas públicas que promuevan la participación activa de las personas adultas mayores en la vida política.
- **Espacios de participación:** Crear espacios de diálogo y participación que faciliten la interacción entre generaciones y promuevan la integración de las voces de las personas adultas mayores en el debate público.
- **Campañas de sensibilización:** Desarrollar campañas de sensibilización para combatir estereotipos y prejuicios asociados a la edad, destacando la importancia y el valor de la participación política de las personas adultas mayores.

En la vida política, hay una voz que a menudo queda en segundo plano; una voz que tiene una riqueza de experiencia y sabiduría para aportar, pero que es opacada por estereotipos y prejuicios: la voz de las personas adultas mayores.

En el contexto de los procesos electorales y la participación ciudadana es crucial reconocer el papel fundamental que desempeñan las personas adultas mayores en la construcción de una democracia sólida y justa.

Con las perspectivas sobre la participación política de las personas adultas mayores, y los desafíos que enfrentan para hacer oír su voz en la esfera pública, se tendrían que promover y facilitar mecanismos y estrategias para difundir la importancia de la participación ciudadana de este sector de la población.

Ellas y ellos son una fuente valiosa de perspectivas en la vida política y participación ciudadana, ya que han atestiguado la evolución de su sociedad a lo largo de las décadas.

Su involucramiento en los procesos electorales y de participación ciudadana puede garantizar que las decisiones políticas reflejen realmente las necesidades y aspiraciones de todas las generaciones.

La participación política de este sector en los procesos electorales y de participación ciudadana es esencial para construir sociedades más inclusivas y representativas.

Superar los desafíos y aprovechar las oportunidades requiere de un esfuerzo coordinado entre instituciones, organizaciones y la sociedad en su conjunto. El compromiso de las instituciones públicas, en este sentido, es firme para garantizar que las voces y experiencias de las personas adultas mayores sean escuchadas y tomadas en cuenta en la construcción del futuro de nuestra nación.

El Estado mexicano trabaja en la creación, verificación e implementación de programas y actividades interinstitucionales, para que las personas adultas mayores tengan acceso integral a la justicia social, mediante el desarrollo de políticas públicas ante la Década del Envejecimiento Saludable, y así construir una sociedad para todas las edades.

REFERENCIAS

- Bobbio, N. (2001). *El futuro de la democracia*. 3.^a ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, p. 26.
- Sartori, G. (2012). *¿Qué es la democracia?* 3.^a ed. Madrid, España: Taurus.
- Schumpeter, J. (2015). *Capitalismo, socialismo y democracia*. 2.^a ed. Barcelona, España: Página Indómita.

Dahl, R. (1999). *La democracia, una guía para los ciudadanos.* 1.^a ed. Madrid, España: Taurus, pp. 9 y 48.

El marco teórico-conceptual de la evaluación de las políticas públicas (2003). Recuperado el 5 de septiembre de 2023. Cámara de Diputados, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/dps22/4dps22.htm#14>

Cabrero , E. (2006). *Ciudadanía, democracia y políticas públicas.* 1.^a ed. Ciudad de México: UNAM, p. 295.

Uvalle, R. (2006). *Ciudadanía, democracia y políticas públicas.* 1.^a ed. Ciudad de México: UNAM, p. 310.

Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos. (2022). Recuperado el 17 de agosto de 2023, de Naciones Unidas, disponible en: <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance>

Estadísticas a Propósito del Día Internacional de las Personas Adultas Mayores. (2022). Recuperado el 17 de agosto de 2023, de INEGI, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_ADULMAY2022.pdf

La Convención Interamericana para la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores: Un Aporte de las Américas al Mundo. (2023). Recuperado el 17 de agosto de 2023, de CEPAL, disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/betilde_munoz_poggossian.pdf



VII. Participación política de las mujeres. Paridad, violencia política en razón de género y colisión de derechos en la construcción de una democracia incluyente





Participación política de las mujeres ¿Igualitaria?

María G. Silva Rojas

María G. Silva Rojas

Magistrada Presidenta de la Sala Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Es licenciada en Derecho por la Universidad Panamericana, campus Guadalajara, donde se tituló con mención honorífica en 2005. Ha cursado diplomados y estudios de posgrado en diversas áreas, tiene una Maestría en Derecho Electoral y ha participado con la Organización de Estados Americanos (OEA). Ha sido profesora de distintas materias en la Universidad Panamericana y cuenta con publicaciones y conferencias en diversos temas relacionados con paridad e igualdad, justicia abierta y derechos de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes. Forma parte de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, de la International Association of Women Judges, de la Asociación de Magistradas Electorales de las Américas y de Mujeres Líderes de las Américas. Desde 2016 es Magistrada de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

INTRODUCCIÓN

Como sabemos, la actual LXV Legislatura se autoproclamó como de la paridad, la igualdad y la diversidad.¹ La Cámara de Diputados [y Personas Diputadas] está integrada por el mismo número de mujeres que de hombres.

Es innegable, no sólo por este pequeño botón de muestra, sino por muchos otros, que nuestro México ha avanzado mucho en alcanzar una participación política igualitaria de las mujeres. Pero habría que preguntarse ¿alcanzamos ya la paridad?

Desgraciadamente, la respuesta es negativa. Como abordaré en estas páginas, muy someramente por cuestiones de espacio, aunque ha habido grandes avances en la participación política de las mujeres en nuestro país, aún falta un largo trecho por recorrer para poder afirmar que ésta se da en las mismas condiciones y con las mismas oportunidades con que participan los hombres.

Para exponerlo, comenzaré por esbozar rápidamente cómo ha sido el avance de la participación política de las mujeres en México; después explicaré muy brevemente por qué una aparente paridad o *casi paridad* en diversos cargos

¹. Boletín 391 de la Cámara de Diputados [y Personas Diputadas]. Recuperado el 12 de septiembre de 2023 de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2021/Octubre/28/0391-La-LXV-Legislatura-es-declarada-Legislatura-de-la-Paridad-la-Inclusion-y-la-Diversidad>

de elección popular no equivale a afirmar que las mujeres participan de manera igualitaria a como lo hacen los hombres en la política de nuestro país.

Finalmente, también de manera muy corta, expondré cómo es que la *doble jornada* impide una participación política igualitaria entre mujeres y hombres en nuestro país y cómo la violencia política cometida contra las mujeres en el ejercicio de sus cargos es un obstáculo más que impide alcanzar esa igualdad.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN MÉXICO

En México, durante los debates que se dieron para la elaboración de nuestra Constitución de 1917 se discutió si las mujeres debían tener el derecho al voto o no, concluyéndose que no.²

Durante las décadas siguientes diversas mujeres lucharon por ganar el reconocimiento de ese derecho humano,³ que primero fue reconocido a nivel local en Yucatán, posteriormente, el 12 de febrero de 1947⁴ se reconoció el derecho de las mujeres para participar en las elecciones municipales y, finalmente, el 17 de octubre de 1953⁵ se reconoció la ciudadanía de las

². Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (2017). Hermila Galindo a Griselda Álvarez, *Mujeres y Constitución*, pp. 65-67.

³. Digo que lucharon para ganar el reconocimiento de ese derecho humano y no porque se les otorgara, pues estoy convencida de que el derecho lo tuvimos siempre, aunque nuestra Constitución y la sociedad machista en que vivíamos no fuera capaz de haberlo reconocido.

⁴. *Diario Oficial de la Federación* del 12 de febrero de 1947. Recuperado el 12 de septiembre de 2023 de: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4629783&fecha=12/02/1947&cod_diario=199133

⁵. *Diario Oficial de la Federación* del 12 de febrero de 1947. Recuperado el 12 de septiembre de 2023 de: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4633970&fecha=17/10/1953&cod_diario=199329

mujeres y consecuentemente su derecho a votar y ser votadas. Así, el 3 de julio de 1955 fue la primera ocasión en que las mujeres votaron en México a nivel federal.

Pasarían más de 50 años hasta que una de las cámaras del Congreso de la Unión estuviera integrada de manera paritaria, que hubiera nueve gobernadoras y una secretaria de Gobernación, entre otros cargos ocupados por mujeres.

El hecho de que tengamos esa presencia de mujeres en algunos de los principales cargos políticos de elección popular de nuestro país ¿implica que en México existe una igualdad real? La respuesta es *no*.

Como veremos a continuación, la realidad de las mujeres en la vida política de nuestro país todavía no es igualitaria.

LA REALIDAD DE LAS MUJERES EN LA VIDA POLÍTICA DE NUESTRO PAÍS TODAVÍA NO ES IGUALITARIA

A. Participación política

Algunos números: la Presidencia de la República nunca ha sido ocupada por una presidenta electa.

En el Congreso de la Unión, la actual legislatura [LXV Legislatura] de la “Cámara de Diputados” —sí, así se llama oficialmente, de diputados— se autodenominó la legislatura de la paridad, la igualdad y la diversidad.⁶ Está integrada por 50% de mujeres y 50% de hombres según arroja la información de su propio portal:⁷

⁶. *Op. cit.*

⁷. Información recuperada el 12 de septiembre de 2023 de: <https://web.diputados.gob.mx/inicio/tusDiputados>

Integración por Género y Grupo Parlamentario

Grupo parlamentario	Mujeres	%	Hombres	%	Total	%
MORENA	103	51.2	98	48.8	201	40.2
PAN	57	50.4	56	49.6	113	22.6
PRI	35	50.7	34	49.3	69	13.8
PVEM	18	43.9	23	56.1	41	8.2
PT	16	48.5	17	51.5	33	6.6
MC	13	46.4	15	53.6	28	5.6
PRD	8	53.3	7	46.7	15	3
TOTAL	250	50	250	50	500	100

Su Mesa Directiva está presidida por una mujer,⁸ mientras que la Junta de Coordinación Política la preside un hombre.⁹

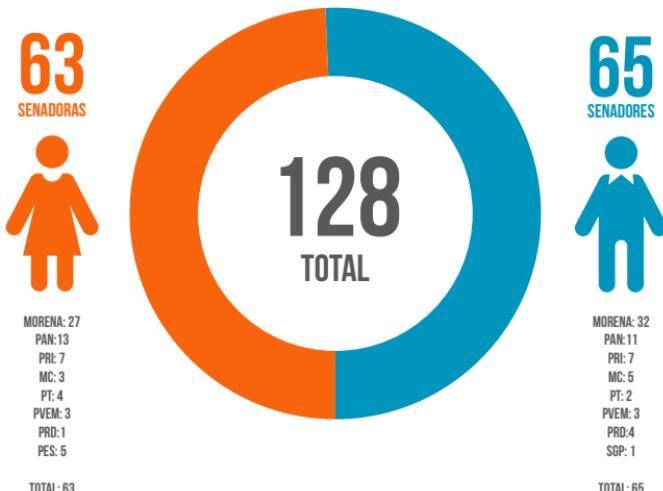
El Senado de la República, por su parte, está integrado por un 49% de mujeres y 51% de hombres, según la información estadística ofrecida en su propia página:¹⁰

⁸. Información recuperada el 12 de septiembre de 2023 de: <https://web.diputados.gob.mx/inicio/tusDiputados/organosGobierno?Tipo=mesaDirectiva>

⁹. Información recuperada el 12 de septiembre de 2023 de: <https://web.diputados.gob.mx/inicio/tusDiputados/organosGobierno?Tipo=jucopo>

¹⁰. Senado de la República. LXV Legislatura. Información Básica. Página 64. Información recuperada el 12 de septiembre de 2023 de: https://www.senado.gob.mx/65/pdfs/documentos_apoyo/64-65/INFORMACION_BASICA_ED16_JUNIO_2023.pdf

Integración de la Cámara de Senadores por género



Al igual que sucede en la Cámara de Diputados [y Personas Diputadas], la Mesa Directiva del Senado de la República es presidida por una mujer,¹¹ y su Junta de Coordinación Política es presidida por un hombre.¹²

En el ámbito local, nueve de 32 entidades federativas —equivalentes al 28%— son gobernadas por una mujer: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero, Estado de México, Quintana Roo y Tlaxcala, y las 22 restantes por hombres.¹³

¹¹. Información recuperada el 12 de septiembre de 2023 de: https://www.senado.gob.mx/65/mesa_directiva/

¹². Información recuperada el 12 de septiembre de 2023 de: https://www.senado.gob.mx/65/junta_de_coordinacion_politica/

¹³. Cabe resaltar que la Ciudad de México es gobernada actualmente por Martí Batres Guadarrama, pues Claudia Sheinbaum Pardo —quien fuera electa en la última elección por la jefatura de gobierno de la ciudad—, dejó su cargo para ser la “coordinadora nacional de los comités de la defensa de la cuarta transformación de 2023”.

Hasta aquí vemos que si bien no hemos alcanzado una participación paritaria de las mujeres en los principales cargos de elección popular en México, sí está cerca de ser igualitaria en términos numéricos.

Ahora bien, una investigación realizada por las doctoras Freidenberg y Gilas (2022) evidencia que en los congresos estatales, la participación de más legisladoras no ha eliminado los obstáculos políticos, de actitud o partidistas que enfrentan las mujeres; y su presencia no se traduce en una agenda legislativa feminista o una feminización de la política.¹⁴ En su investigación señalan:

... even though the gender gap in descriptive representation has been reduced and more women have acceded to the leadership of subnational legislatures, this has not changed the way of doing politics. [...] More women preside over the Congresses, but they do not manage to eliminate the obstacles. The formal and informal barriers do not allow women to excercise their public voice the same way male politicians do. [...] Access to the symbolic resources of power (particularly to spaces in the committees and directive boards) does not lead to changes in the actual distribution of power within Congress, leaving women disadvantaged compared to men (p. 53).¹⁵

¹⁴. F. Freidenberg, K. Gilas, S. Garrido de Sierra y C. Saavedra (2022). *Women in Mexican Subnational Legislatures: From Descriptive to Substantive Representation*: Springer, pp. 8-10.

¹⁵. Traducción personal: “Aunque la brecha de género en la representación descriptiva [(N. de la T.): cuantitativa] ha sido reducida y más mujeres han accedido a cargos de liderazgo en los congresos locales, esto no ha cambiado la manera de hacer política. [...] Más mujeres presiden los congresos, pero no han logrado eliminar los obstáculos. Las barreras formales e informales no permiten a las mujeres manifestarse de la misma manera en que lo hacen los hombres en la política. [...] El acceso a los recursos simbólicos de poder (particularmente a los espacios en los comités y mesas directivas) no ha implicado cambios en la distribución actual del poder en el congreso, dejando a las mujeres en una desventaja frente a los hombres”.

La conclusión de esta investigación es que la creencia de que “entre más mujeres lleguen a los cargos, mayor será la promoción de acciones para eliminar los obstáculos a que se enfrenten las mujeres en los mismos”, no es del todo cierta, y el hecho de que haya más mujeres en los cargos de elección popular no implica necesariamente que ejercen el poder de manera igualitaria a como es ejercido por sus pares hombres.

Debe resaltarse que no conozco alguna investigación de este calado respecto a lo que sucede en el Congreso de la Unión o en otros ámbitos de gobierno, para poder afirmar que en tales espacios exista —o no— una igualdad real también en términos cualitativos. Sin embargo, los hallazgos de Freidenberg y Gilas nos permiten afirmar que al menos en el espacio legislativo local ello no sucede así, por lo cual tampoco podemos afirmar que exista una igualdad real en la participación política de nuestro país.

B. La doble jornada

“Lo privado es político”. Esta frase feminista sustenta la explicación de muchas de las desigualdades que viven las mujeres en nuestra sociedad.

Una de ellas es la conocida como *la doble jornada*: Si bien es cierto que a partir de algún punto de la historia, gracias a las sufragistas —entre otras personas— las mujeres podemos votar y ser votadas en un gran número de países, e igualmente podemos trabajar en un amplio espectro de la esfera pública, como taxistas, directoras de empresas, mecánicas, jardineras, maestras, albañiles, doctoras, contadoras, pintoras, empresarias, CEOs y un largo etcétera; no menos cierto es que la incursión de las mujeres en la vida pública —política o de la iniciativa privada— no implicó un cambio sustancial en las labores que tradicionalmente las mujeres realizaban al interior de los

hogares como administradoras del hogar, cuidadoras de hijos, hijas, personas enfermas, personas adultas, cocineras, limpiadoras, etcétera.

Según datos del INEGI (2019), las mujeres emplean 37.9 horas a la semana realizando trabajo remunerado y 39.7 en trabajo no remunerado del hogar, mientras que los hombres, emplean 47.7 horas a la semana en el remunerado y solamente 15.2 en el segundo (menos de la mitad del tiempo que emplean las mujeres en dichas labores).¹⁶

Tener que asumir una doble jornada puede impactar en todos los ámbitos de la vida de la mujer que la asume, sin que ello debiera ser así, pues no es reflejo de una sociedad igualitaria en que todas las personas tengan las mismas oportunidades y circunstancias para el desarrollo de sus planes de vida.

Así, la imposición social o familiar —que incluso en algunas ocasiones puede verse como voluntaria por parte de las mujeres— de esa doble jornada, al impactar en el desarrollo y diseño de su vida personal, en la distribución de sus tiempos —aunque sólo sea eliminando los que podrían corresponder a horas y minutos de esparcimiento o cuidado personal—, implica también que su participación en la política no se dé de la misma manera en que se desarrolla por parte de quienes no tienen a su cargo esta doble jornada.

C. Violencia política contra las mujeres en razón de género [VPMRG]

Finalmente, otra de las razones que nos permiten afirmar que la participación política de las mujeres en México aún no

¹⁶. INEGI (2019). *Encuesta nacional sobre el uso del tiempo (ENUT) 2019: Información recuperada el 12 de septiembre de 2023 de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enut/2019/doc/enut_2019_presentation_resultados.pdf*

es igualitaria, es la violencia política que sufren en su contra por el solo hecho de ser mujeres.

- “Las mujeres no saben gobernar”, “Ni una bieja (sic) más en el poder”.¹⁷
- “Es lo malo de sacar a una persona de la cocina y darle una curul”.¹⁸
- Una regidora denunció que el presidente municipal le dio una escoba y le dijo que su trabajo era barrer —entre otras cuestiones tales como fumigar árboles y limpiar y pintar la cancha municipal—.¹⁹

Estas frases y casos son relativamente recientes —sucedieron dentro de los últimos cinco años— y reflejan cómo, a pesar de que las mujeres han accedido a posiciones de poder por la vía de la elección popular, no ha sido suficiente para que se les permita ejercer sus cargos de manera libre de violencia.

¹⁷. Frases denunciadas como parte de la violencia política contra las mujeres por razón de género que derivó en la declaración de la nulidad de la elección de Iliatenco, Guerrero, según consta en la sentencia del juicio SCM-JRC-225/2021.

¹⁸. Frase denunciada por diversas diputadas del Congreso del Estado de Morelos, pronunciada por un diputado del mismo en sesión del Congreso. consta en la recomendación emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos en el expediente CDHM/SE/V1/061/239/2019 y acumulados. Información recuperada el 12 de septiembre de 2023 de: <https://app.box.com/s/j5c7xy6jl7lrhh0ht9p1byy3sri3a5q3> Debo señalar que esta misma frase fue denunciada en el juicio TEEM/JDC/294/2019-SG en que el Tribunal Electoral del Estado de Morelos se declaró incompetente para conocer el asunto, por escapar de la materia electoral, resolución que fue confirmada por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el juicio SCM-JDC-1214/2019 con mi voto en contra.

¹⁹. Ver voto particular del juicio SCM-JDC-256/2022, emitido por el magistrado José Luis Ceballos Daza.

La violencia política contra las mujeres por razón de género es, según la Ley General del Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar; anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres; el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad; el libre desarrollo de la función pública; la toma de decisiones; la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.²⁰

Casos como los referidos —y muchos más que desgraciadamente siguen sucediendo en nuestro país— evidencian que además de los retos a que se enfrentan las mujeres en el real acceso al poder; una vez electas en ciertos cargos, son sometidas a actos violentos en el ejercicio de los mismos por su condición de mujeres. Esta violencia, aunque sea denunciada y sancionada por los tribunales o instancias correspondientes y aunque se ordenen medidas de reparación, tiene un impacto negativo innegable en su vida política y les impide de participar políticamente de la misma manera que quienes no son objeto de ella.

No es lo mismo poder dedicarte plenamente a ejercer tus funciones, las atribuciones que tienes asignadas en el cargo para el que la ciudadanía te eligió cuando no tienes otra cuestión en qué ocuparte, a tener que hacerlo cuando eres sometida a violencia política en tu contra por ser mujer.

Esta violencia, además del daño que ocasiona por sí misma en la psique y el ánimo de las mujeres que la sufren, implica

²⁰. Artículo 20 Bis de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

—en los casos en que la víctima así lo decide—²¹ el desgaste de luchar contra ella, a veces en diversas instancias, contratar alguna persona abogada que lleve tu caso, estar al pendiente del mismo, acudir a las audiencias que sean necesarias, desahogar los requerimientos o vistas que se den —generalmente con plazos breves, pues así está diseñada nuestra legislación electoral—, impugnar las resoluciones que se consideren contrarias a derecho dentro de esos litigios, y un largo etcétera. Esto, sin enunciar las acciones que en algunos casos puedan ser necesarias, como la atención psicológica o médica que derive de la violencia sufrida.

Todas estas acciones, además de quitar tiempo a las mujeres que las sufren, evidentemente pueden llegar a ser un distracto en sus funciones. Un distracto totalmente indeseado y no atribuible a ellas mismas —es decir, como personas electoras no podemos echarles en cara si eventualmente su rendimiento no es el mismo que el de sus pares que no son objeto de VPMRG—.

Quienes sufren esta violencia de manera directa ocupan —aunque no la denuncien formalmente— recursos, energía, esfuerzo y tiempo —entre otros— en luchar o hacer frente a la VPMRG lo que implica de suyo una desigualdad en el ejercicio de sus cargos frente a la manera en que éstos son ejercidos por sus pares hombres que no son víctimas de dicha violencia.

Con independencia de la resiliencia que puedan tener las mujeres que han optado por dedicarse a la política en nuestro país, y de que eventualmente puede haber casos en que la VPMRG ejercida en su contra no les impacte de manera considerable, ello no impide que la sociedad que perciba

²¹. Cabe señalar que no en todos los casos en que las mujeres son víctimas de VPMRG la denuncian. Las razones de esta decisión pueden ser múltiples y debemos tener claro que en todo caso es la propia víctima quien debe tomar la decisión libremente.

esa violencia cometida en su contra, pueda generar ideas negativas y estereotipadas que mermen el ejercicio de sus derechos político-electorales.

Por ejemplo, frases como las señaladas al inicio de este apartado “Las mujeres no saben gobernar” o “Es lo malo de sacar a una persona de la cocina y darle una curul”, podrían no haber hecho mella en las mujeres a quienes se dirigieron, pero a pesar de ello, haber impactado en el electorado que en su momento podría considerarlas como las candidatas por las cuales votar, e incluso a quienes reelegir.

Así, la expresión de ese tipo de frases puede reforzar estos estereotipos de género y posiciones o ideas misóginas y machistas que, lejos de ayudar a construir una sociedad más igualitaria, amplíen la brecha de la desigualdad de género existente en nuestro país.

Pero además, existen víctimas indirectas de esta violencia: las demás mujeres. Las mujeres que están considerando incursionar en la vida política y ante los ataques sufridos por sus pares, deciden tomar otra opción de vida; cuestión que si bien puede ser una decisión libre, podría haber sido otra si vieran como una opción viable el ejercicio de la política libre de violencia contra las mujeres. Es decir, la VPMRG puede ser un disuasor hacia otras mujeres a fin de que dejen de “meterse” en un ámbito donde “no les corresponde estar” desde un punto de vista machista y misógino; desde el punto de vista de quienes ejercen esa VPMRG y no sólo lo hacen contra sus víctimas directas, sino como una amenaza velada hacia otras mujeres que pueden estar considerando seguir esos pasos y adueñarse de una porción del espacio público a la que tienen derecho en el gobierno de nuestro país.

CONCLUSIÓN

Hemos avanzado mucho en la participación política de las mujeres en México. Apenas en 1953 se reconoció el derecho de las mujeres a votar y ser votadas y actualmente la Cámara de Diputados [y Personas Diputadas] se integra de manera paritaria.

A pesar de ello, el avance cuantitativo de las mujeres en los espacios públicos de ejercicio del poder en México no nos permite aún concluir que su participación política se da de manera igualitaria a la de los hombres.

Si bien existen espacios en que la presencia de mujeres y hombres es paritaria, como dicen Freidenberg y Gilas (2022) “tienen los escaños, pero no el poder”. El hecho de que exista esa presencia de mujeres en la arena pública y política no conlleva necesariamente su participación plena en la toma de las decisiones más relevantes en el gobierno del país o en la agenda legislativa.

Falta trabajar para que esa presencia física se traduzca realmente en un ejercicio igualitario de los cargos para los que las personas son electas.

Para llegar a ello, falta también erradicar la violencia política contra las mujeres por razón de su género, pues esta puede impactar de manera directa y negativa en las mujeres que la sufren, quienes ocupan recursos, energía, esfuerzo y tiempo —entre otros— en luchar contra la VPMRG. Esto, además de ejercer sus cargos y, en múltiples ocasiones, tener que soportar la famosa doble jornada que tenemos las mujeres: además del trabajo en la esfera pública, nos corresponde también la mayor parte, si no es que todo el trabajo doméstico y de cuidados.

Esto, sin contar con que la VPMRG también impacta en las demás mujeres, no solamente en sus víctimas directas,

disuadiendo a otras mujeres de optar por dedicarse a la política ante el temor fundado de que tal decisión puede acarrearles el ser víctimas de la violencia que observan en contra de sus congéneres.

Así, la falta de oportunidades y condiciones para que las mujeres ejerzan los cargos para los que las elige la ciudadanía —incluyendo la VPMRG que en ocasiones es cometida en su contra de manera directa— implica que, si bien en algunos órganos de gobierno y en algunos ámbitos, haya una igualdad formal —igualdad numérica o cuantitativa de hombres y mujeres—, la realidad dista mucho de ser igualitaria y las mujeres aún no pueden ejercer sus cargos en pie de igualdad a como lo hacen los hombres.

REFERENCIAS

Cámara de Diputados [y Personas Diputadas]. Boletín 391. Información recuperada el 12 de septiembre de 2023 de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2021/Octubre/28/0391-La-LXV-Legislatura-es-declarada-Legislatura-de-la-Paridad-la-Inclusion-y-la-Diversidad>

_____. Información relativa a la integración de la Mesa Directiva. Recuperada el 12 de septiembre de 2023 de: <https://web.diputados.gob.mx/inicio/tusDiputados/organosGobierno?Tipo=mesaDirectiva>

_____. Información relativa a la Junta de Coordinación Política. Recuperada el 12 de septiembre de 2023 de: <https://web.diputados.gob.mx/inicio/tusDiputados/organosGobierno?Tipo=jucopo>

_____. Información recuperada el 12 de septiembre de 2023 de: <https://web.diputados.gob.mx/inicio/tusDiputados>

Castillo, Abia (2021). *No me cerrarán los labios. Una novela sobre Hermila Galindo, feminista y revolucionaria*: Grijalbo.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. Recomendación emitida en el expediente CDHM/SE/V1/061/239/2019 y acumulados. Información recuperada el 12 de septiembre de 2023 de: <https://app.box.com/s/j5c7xy6jl7lrhh0ht9p1bvy3sri3a5q3>

Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 1947. Información recuperada el 12 de septiembre de 2023 de: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4629783&fecha=12/02/1947&cod_diario=199133

_____, del 12 de febrero de 1947. Información recuperada el 12 de septiembre de 2023 de: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4633970&fecha=17/10/1953&cod_diario=199329

D'Alessandro, Mercedes (2018). *Economía feminista*: Ediciones B.

Freidenberg, F., Gilas K., Garrido de Sierra, S. y Saavedra C. (2022). *Women in Mexican Subnational Legislatures: From Descriptive to Substantive Representation*: Springer.

INEGI (2019). *Encuesta nacional sobre el uso del tiempo (ENUT) 2019*. Información recuperada el 12 de septiembre de 2023 de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enut/2019/doc/enut_2019_presentacion_resultados.pdf

Lastesis (2021). *Antología feminista: Debate.*

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de 19 de diciembre de 2006. *Diario Oficial de la Federación* (Primera Sección) 1º de febrero de 2007, pp. 2-19. Información recuperada el 12 de septiembre de 2023 de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>

ONU Mujeres. La Igualdad de Género. Información recuperada el 24 de mayo de 2016 de: <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2015/01/la-igualdad-de-genero>

Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (2017). *Mujeres y Constitución: de Hermila Galindo a Griselda Álvarez.*

Senado de la República. LXV Legislatura. Información Básica. Información recuperada el 12 de septiembre de 2023 de: https://www.senado.gob.mx/65/pdfs/documentos_apoyo/64-65/INFORMACION_BASICA_ED16_JUNIO_2023.pdf

_____. Información relativa a su Mesa Directiva. Recuperada el 12 de septiembre de 2023 de: https://www.senado.gob.mx/65/mesa_directiva/.

_____. Información relativa a su Junta de Coordinación Política. Recuperada el 12 de septiembre de 2023 de: https://www.senado.gob.mx/65/junta_de_coordinacion_politica/

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Regional Ciudad de México. Sentencia del juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano

[y personas ciudadanas], SCM-JDC-1214/2019 de fecha 28 de noviembre de 2019.

_____. Sentencia del juicio de revisión constitucional electoral, SCM-JRC-225/2021 de fecha 25 de septiembre de 2021.

_____. Sentencia del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano [y personas ciudadanas], SCM-JDC-256/2022 de fecha 8 de septiembre de 2022.

Vázquez Colmenares, Ana (2023). *¿Feminista yo? Guía básica para entender los feminismos y sus debates hoy*: Grijalbo.

La participación y empoderamiento político de la mujer: un desafío para el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus Objetivos para el Desarrollo Sostenible

Norma Inés Aguilar León

Dra. Norma Inés Aguilar León

Catedrática de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y Especialista en Derecho Electoral y Derechos Humanos

Egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde también obtuvo el grado de Maestra en Derecho con mención honorífica. Es Doctora en Derecho por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo, España y Especialista en Derechos Humanos por la misma Universidad y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ha realizado estudios de especialización sobre Igualdad, Violencia y Género, Ciencia Política, Administración y Procuración de Justicia y Derecho Electoral, en el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, en San José, Costa Rica; la Universidad de Salamanca, España, y la Facultad de Derecho de la UNAM.

Fue la primera Directora del Seminario de Derecho Electoral de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Ha sido ponente en diversos foros nacionales e internacionales y ha escrito y publicado en lo personal y en coautoría diversos ensayos y artículos en libros y revistas especializadas.

Actualmente es Directora de Desarrollo en el Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación.

INTRODUCCIÓN

La Agenda 2030 y sus 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS), adoptada en la sede de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York el 25 de septiembre de 2015 por los 193 Estados miembros, representa una hoja de ruta universal orientada a la protección del planeta y al respeto a la dignidad humana en todos sus aspectos. Estos desafíos cobran particular relevancia en el siglo XXI.

A nivel global, existe un consenso sobre la importancia primordial del empoderamiento de las mujeres como condición central y previa para alcanzar los ODS. Es por esto por lo que se incluye un objetivo específico y de carácter transformador, identificado como ODS 5 “Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas”.¹

Con esta temática y objetivo, se busca abordar y superar las barreras estructurales que obstaculizan el crecimiento y empoderamiento de las mujeres en diversos ámbitos de su vida: personal, económico, político y social. Si todas las personas desde el ámbito que nos corresponde realizamos acciones que promuevan y fomenten su cumplimiento, estaremos

¹. Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución A/RES/70/1, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Septuagésimo período de sesiones. p. 16.

contribuyendo a lograr en un futuro cercano el objetivo central de la Agenda 2030: “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera”.²

Es importante resaltar que la continuidad en el desarrollo y la implementación de esta Agenda se ha visto afectada por la pandemia provocada por el SARS-CoV-2, más conocido como Covid-19, lo que ha llevado a retrasos en las acciones destinadas a alcanzar sus metas. A pesar de este obstáculo, durante 2022 el liderazgo de las mujeres en los parlamentos de todo el mundo continuó avanzando gradualmente a medida que el mundo emergía también después de dos años de pérdidas y confinamiento.³

En este contexto, es imperativo redoblar esfuerzos, especialmente cuando la realización de la Agenda se ve amenazada por obstáculos como la violencia contra las mujeres en su participación política, como se analizará en este ensayo.

PANORAMA MUNDIAL DE LA PARTICIPACIÓN Y LIDERAZGO DE LAS MUJERES EN LA POLÍTICA

El impulso en la participación y liderazgo de las mujeres en la esfera pública, incluyendo los ámbitos político, social, económico y cultural, en igualdad de condiciones resulta fundamental para alcanzar los ODS antes de 2030.

No obstante, de acuerdo con la información proporcionada por ONU Mujeres a nivel global, los derechos y liderazgo

². *Ibidem*. Ver en *Preámbulo*, párrafo segundo, p. 1.

³. Cfr. Unión Interparlamentaria. *Por la democracia. Para todos.* (2023). *Las mujeres en el parlamento en 2022. Perspectiva anual*, p. 1. Disponible en: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2023-03/women-in-parliament-2022>

de las mujeres se han visto afectados por la pandemia de Covid-19. Como resultado, la visión actual es que la igualdad de género en las instancias más altas de toma de decisiones y poder no se logrará sino hasta dentro de 130 años como mínimo.⁴ Específicamente en cuanto a la paridad en los parlamentos a nivel mundial; según organizaciones internacionales, se estima que esa meta se alcanzará en unos 80 años.⁵

A pesar de los efectos negativos provocados por esta crisis sanitaria y el retroceso en el desarrollo profesional y personal de las mujeres, también sin duda ha sido un momento histórico que ha permitido en todo el mundo apreciar su fortaleza en todos los ámbitos. En el caso de aquellas que ostentan cargos como jefas de Estado o de Gobierno, su participación se ha destacado al “... aportar políticas, planes y presupuesto más efectivos, inclusivos y justos para enfrentar la crisis”.⁶

Entre las jefas de Estado y de Gobierno que han sido elogiadas por su eficacia en dirigir y controlar los efectos del Covid-19, se encuentran las lideresas de Alemania, Dinamarca, Eslovaquia, Etiopía, Finlandia, Islandia y Nueva Zelanda. Estas lideresas actuaron con rapidez al implementar medidas como el confinamiento, el distanciamiento social y la realización

⁴. Cfr. ONU Mujeres (8 de marzo de 2021), *Los datos de ONU Mujeres revelan que el liderazgo de las mujeres está lejos de ser igualitario y se encuentra amenazado por la pandemia*, el Foro Generación Igualdad es más importante que nunca. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2021/3/press-release-data-reveals-womens-leadership-is-far-from-equal-and-under-threat-by-pandemic#:~:text=Inicio,Los%20datos%20de%20ONU%20Mujeres%20revelan%20que%20el%20liderazgo%20de,es%20m%C3%A1s%20importante%20que%20nunca&text=Nueva%20York%2C%208%20de%20marzo>

⁵. Cfr. Unión Interparlamentaria, *Por la democracia. Para todos...*, op. cit., p. 2.

⁶. ONU Mujeres (Documento de políticas No. 18), *COVID-19 y Liderazgo de las mujeres: para responder con eficacia y reconstruir mejor*, p. 3. Disponible en: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2020/Policy-brief-COVID-19-and-womens-leadership-es.pdf>

de pruebas masivas para detectar el virus. Además, se destacaron por su actuación transparente y por la “comunicación compasiva de la información sobre salud pública basada en datos”.⁷

Este nivel de profesionalismo y sensibilidad que han demostrado las mujeres, sumado a su lucha constante por el reconocimiento de sus derechos a lo largo de muchos años, ha contribuido a un aumento en su representación en el ámbito político a nivel mundial. Sin embargo, aún queda mucho por hacer, especialmente en un momento en que la violencia política se está agudizando.

Según los datos proporcionados por la Unión Interparlamentaria (UIP), una organización mundial de parlamentos nacionales que busca salvaguardar la paz y promover cambios democráticos positivos a través del diálogo político y la acción concreta, hasta el 1 de enero de 2023 sólo seis países han logrado la paridad o una proporción mayor de mujeres que de hombres en su cámara única o baja. Entre estos países se incluyen México, Cuba, Nueva Zelanda, Nicaragua, Ruan-da y los Emiratos Árabes Unidos.⁸

Estos datos deberían impulsar aún más a los Estados a emprender nuevas acciones que fomenten y propicien la participación y el liderazgo político de las mujeres en igualdad. Esto es especialmente relevante a la luz de investigaciones recientes que demuestran que cuando las mujeres ocupan puestos de poder, los asuntos y situaciones que suelen pasar desapercibidos, como la erradicación de la violencia, los servicios de cuidado infantil y la atención médica, reciben mayor interés y vigilancia. Además, se ha observado una disminución en los niveles de corrupción gubernamental y un aumento en la probabilidad de colaboración entre los partidos políticos.⁹

⁷. *Idem.*

⁸. Cfr. Unión Interparlamentaria, *Por la democracia. Para todos...*, op. cit., p. 2.

⁹. Cfr. ONU Mujeres, *Los datos de ONU Mujeres revelan...*, op. cit.

MÉXICO Y EL RESPETO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO PARA IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN Y LIDERAZGO POLÍTICO DE LAS MUJERES

En México existen diversos ordenamientos nacionales e internacionales que reconocen y protegen los derechos políticos y electorales de la ciudadanía en igualdad. Sin embargo, en este artículo, sin dejar de reconocer la importancia que tiene cada uno de ellos para vivir en una democracia plena de hecho y de derecho, se hará referencia a la importancia del respeto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la necesidad de recordar algunos compromisos asumidos por México para el cumplimiento e implementación de acciones con la finalidad de alcanzar los ODS de la Agenda 2030.

Para que México cumpla con las mujeres y sus compromisos internacionales, es fundamental acatar la Ley Suprema. Sólo así se garantiza el respeto a los derechos humanos, sobre todo al más importante y al que conlleva a todos los demás: “la dignidad humana”. Si todas las personas entendieran esto, la situación sería diferente y podríamos alcanzar la paz, la estabilidad social y una buena gobernanza, como lo señala el ODS 16 de la Agenda 2030, “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”. Para lograr este objetivo, vale la pena recordar las palabras de don José María Iglesias: “Sobre la Constitución nada; nadie sobre la Constitución”.¹⁰

Decir que sobre la Constitución nada ni nadie, es aludir a dos efectos de la supremacía constitucional. El primero de éstos corresponde al ámbito del orden jurídico y el segundo al ámbito de lo político.

¹⁰. José María Iglesias (1987), *La cuestión presidencial en 1876*. La cita puede consultarse en el prólogo de Carmen Sáenz Pueyo, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Gobierno del Estado de Puebla, México.

Desde el punto de vista del orden jurídico, la Constitución es el fundamento de validez y existencia de cada una de las normas inferiores a ella. En el aspecto político, es la norma orientadora y obligatoria de las conductas de las personas gobernantes y gobernadas. Éstas tienen que hacer efectivas las normas constitucionales mediante su cumplimiento irrestricto, pleno y eficaz, con el fin de que prevalezca el orden impuesto por la propia soberanía del pueblo.

En este contexto, “nada” ni “nadie” significan que ninguna norma ni persona pueden estar por encima de la Constitución, ya que es la norma suprema de un país, con independencia de los intereses económicos, políticos, sociales y culturales.

En consecuencia, en términos del artículo 1°, párrafo tercero de la Ley Suprema “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos...”, previendo en el párrafo quinto que “Queda prohibida 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”.

A nivel internacional, uno de los instrumentos más relevantes para impulsar la participación de las mujeres en la esfera pública es la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés, *Convention on the Elimination of all Forms of Discriminations Against Women*). Ésta fue la primera iniciativa que reconoció las desventajas estructurales que enfrentan las mujeres, así como las diversas formas

de discriminación, y estableció parámetros de políticas públicas destinadas a su erradicación.¹¹

Por medio de ese tratado de derechos humanos, México, al igual que otros Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, se comprometió a respetar, proteger, promover y cumplir los derechos humanos de la mujer, en cualquier circunstancia.

Respecto a la participación de las mujeres en la vida pública y política, la CEDAW establece en el artículo 7 que:

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;*
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;*
- c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.*

Junto con estas herramientas, existe otro instrumento igualmente relevante: la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida también como Convención de Belém do Pará. Esta Convención en su artículo 3º establece por primera vez el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia, tanto en el ámbito

¹¹. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, ratificada por México el 23 de marzo de 1981 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 12 de mayo del mismo año.

público como en el privado, al considerar que la violencia contra la mujer "...es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres".¹²

Igualmente, este tratado interamericano define específicamente en su artículo 1º la violencia contra las mujeres, y establece que es "...cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado".

Al ratificar esta Convención, el Gobierno de México se comprometió a adoptar progresivamente medidas específicas para erradicar este tipo de conductas e insistir en el respeto y protección de los derechos humanos de las mujeres.

Otro compromiso vigente para México es la adopción de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, considerada "el plan más progresista que jamás ha existido para promover los derechos de la mujer", la cual insta a los Estados a eliminar los obstáculos que impiden su participación igualitaria, como algo prioritario para el desarrollo y la paz.¹³

En el ámbito interno existen diversas leyes que, al igual que los instrumentos internacionales, buscan regular y reconocer los principios de igualdad, no discriminación y la eliminación de la violencia política hacia las mujeres. La clave radica en respetar y hacer cumplir estos principios, para evitar

¹². Se adoptó en 1994, aprobada por México por decreto del 26 de noviembre de 1996 y publicado en el DOF el 12 de diciembre del mismo año. Disponible en: <https://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp>

¹³. Suscrita por México durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Acción para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz, realizada en Beijing, China, del 4 al 15 de septiembre de 1995. Se sugiere consultar: Declaración política y documentos resultados de Beijing+5, publicada en 2014 por ONU Mujeres. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/01/beijing-declaration>

que, como afirma Riccardo Guastini, se conviertan en “derechos de papel” carentes de garantía.¹⁴

Hoy más que nunca debemos pugnar por la defensa de nuestra Constitución y el marco normativo tanto nacional como internacional. Es imperativo fortalecer y respetar la autonomía del Poder Judicial de la Federación, de las entidades federativas, de las instituciones electorales federales y locales, así como de los organismos autónomos, ya que son los garantes del respeto a los derechos humanos y, especialmente, a la *dignidad*.

Su actuar es esencial para vivir verdaderamente en un estado de derecho económico, político y social. No podemos permitir, como lo señaló la Ministra Norma Piña Hernández, Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante personas líderes globales y personas juzgadoras del mundo en Nueva York, que surjan “...vozes y movimientos que intentan poner en entredicho la legitimidad de la función judicial” y que “Pretenden mermar, a veces de forma sutil, otras de forma directa, la independencia de los poderes judiciales”. Si no actuamos para evitarlo “Enfrentamos el riesgo de perder todo lo ganado por la humanidad desde la Segunda Guerra Mundial”.¹⁵

En consecuencia, los poderes judiciales con sus determinaciones, acciones y el respeto al principio de legalidad son corresponsables de continuar en la senda hacia el camino del cumplimiento de la Agenda 2030 y sus ODS.

¹⁴. Cfr. Citado por Pedro Salazar Ugarte, “La importancia de las normas. Por una regulación adecuada de los derechos fundamentales”. En *Revista Iniciativa*, Instituto de Estudios Legislativos de la LVI Legislatura del Estado de México, año 9, núm. 30-31, enero de 2006 a marzo de 2007, Toluca, Estado de México, p. 62.

¹⁵. Discurso presentado al participar en el Congreso “World Law Congress 2023”, con el lema “Paz a través del Derecho”, organizado por la World Jurist Association, en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América. 20 y 21 de julio. Disponible en: <https://wlc-nyc.com/wp-content/uploads/2023/07/WLC-NYC-2023-PreEvent-Dossier-190723-1.pdf>

LA VIOLENCIA POLÍTICA HACIA LA MUJER: UNA AMENAZA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA AGENDA 2030 Y SUS ODS

Es importante destacar y reiterar que cualquier persona puede ser víctima de violencia. Sin embargo, las mujeres son las más afectadas por este tipo de conductas basadas en el género. A pesar de los avances que han logrado en la vida pública, especialmente en la política, actualmente la violencia persiste y es una acción que se acentúa cada vez más. Es posible que esta situación provocara un retroceso y una limitación en el cumplimiento de la Agenda 2030, ya que podría reabrir nuevamente brechas que ya se habían cerrado.

Esta forma de violencia comprende desde agresiones físicas y psicológicas, hasta discursos misóginos, ataques digitales, comentarios sexistas, acoso sexual, estigmatización, cuestionamientos por parte de sectores políticos y sociales, amenazas de muerte e incluso en ocasiones el uso del poder del Estado. Todo esto se ha convertido en una estrategia para controlar, dominar y silenciar a las mujeres.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha hecho referencia a una forma de hostigamiento digital conocida como *doxing*. Como ejemplo se pueden citar las medidas cautelares de protección que otorgó al presidente del Jurado de Elecciones en Perú y su núcleo familiar, al considerar que se encontraban en una situación de gravedad y urgencia de riesgo de daño irreparable a sus derechos.¹⁶

La CIDH define el *doxing*, como “...la divulgación de información personal confidencial con fines intimidatorios

¹⁶. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 56/2021, Medida cautelar No. 607-21, “Jorge Luis Salas Arenas y su núcleo familiar respecto de Perú”. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/mc/2021/res_56-21_mc_607-21_pe_es.pdf

o extorsivos”. Según este órgano internacional, este tipo de hostigamiento “... tiene el potencial de exponer a las personas a ataques digitales y, además, a vulneraciones en el ámbito físico, incluyendo atentados contra la vida e integridad personal, fomentados por la divulgación de la información personal en el ámbito digital”.¹⁷

En México no estamos exentos de este tipo de violencia. Insisto, que todas las personas son vulnerables, pero en el caso de las mujeres que participan en la política se observa un mayor riesgo que busca intimidar y dificultar su participación. Lo preocupante es que se prevé que la violencia política en México vaya en aumento con motivo de las próximas elecciones de 2024.¹⁸

En relación con este tipo de violencia, con un propósito exclusivamente académico citaré para la reflexión un caso que ha sido motivo de análisis y discusión tanto en el ámbito público como el privado, me refiero al de la senadora y aspirante a ser responsable por la construcción del Frente Amplio por México, Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz. Ella denunció ante la Fiscalía General de la República al titular del Poder Ejecutivo Federal por revelar información fiscal y bancaria de sus empresas, lo que señaló que ponía en riesgo a toda su familia, ya que “La gente puede pensar que tenemos mucho dinero, y puede poner en riesgo a mi hijo, mi hija y mi esposo que están en la empresa”.¹⁹

¹⁷. *Idem*, párr. 36, p. 14.

¹⁸. Armed Conflict Location & Event Data Projec (ACLED), Investigación, Informe del 28 de julio de 2023. Disponible en: <https://acleddata.com/>

¹⁹. Entrevista concedida por la senadora Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz para Univisión Noticias, 1 de agosto de 2023, 11:05 am. Disponible en: <https://lopezdoriga.com/nacional/lopez-obrador-pone-riesgo-mi-familia-xochitl-galvez/#:~:text=X%C3%B3chitl%20G%C3%A1lvez%20Ruiz%20aspirante%20presidencial,riesgo%20a%20toda%20su%20familia>.

Según diversos medios informativos, el titular del Ejecutivo federal reveló sin facultades legales tanto en redes sociales como en sus conferencias matutinas, sus domicilios fiscales, sus ingresos declarados y facturados entre 2017 y 2022, así como contratos públicos y privados de las empresas de la senadora y su familia. Esto podría constituir un delito federal.²⁰

Por otro lado, respecto al tema de violencia en razón de género, el 4 de agosto de 2023, por unanimidad de votos, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral (INE), en acatamiento a una resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió respecto de la solicitud de medidas cautelares formuladas también por la senadora Bertha Xóchitl Gálvez, en contra del titular del Ejecutivo federal y otras personas.

Una vez estudiados y analizados los hechos, esta comisión determinó que las expresiones realizadas por el Ejecutivo federal constituyeron violencia política en razón de género y señaló, entre otros argumentos, que con las manifestaciones expuestas se pretendía invisibilizar la trayectoria política y la función en la administración pública de la senadora, quien busca un liderazgo político por ella misma y no por “...un conglomerado de personas del género masculino o por decisión de ellos...”. En consecuencia, consideró procedente

²⁰. Se sugiere escuchar la conferencia matutina del Poder Ejecutivo del 17 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.infobae.com/mexico/2023/07/14/amlo-expone-en-redes-documento-sobre-los-supuestos-contratos-millonarios-que-recibio-xochitl-galvez/> Ver también las distintas notas periodísticas publicadas por distintos medios de comunicación, en particular las del día 14 de julio de 2023, con diversos encabezados por ejemplo: “AMLO exhibe en redes documento sobre los supuestos contratos millonarios que recibió Xóchitl Gálvez”. Disponible en: <https://www.infobae.com/mexico/2023/07/14/amlo-expone-en-redes-documento-sobre-los-supuestos-contratos-millonarios-que-recibio-xochitl-galvez/#:~:text=Luego%20de%20los%20se%C3%B1alamientos%20que,mil%20400%20millones%20de%20pesos.>

la tutela preventiva solicitada ante el inminente riesgo de su repetición.²¹

En su resolución la Comisión de Quejas y Denuncias del INE ordenó al titular del Ejecutivo federal, entre otras cosas, abstenerse de: "...realizar manifestaciones o expresiones que, en cualquier modalidad, puedan constituir violencia política en razón de género, en contra de la denunciante, y [que] guíe su actuar conforme a los principios de legalidad, equidad y a utilizar lenguaje incluyente en términos de la normativa vigente".²²

Todo esto pone de manifiesto la violencia que se está ejerciendo en contra de las mujeres, particularmente en su participación política. Esta situación vulnera sus derechos humanos al impedirles ejercer plenamente su libertad en el ejercicio de sus derechos políticos y electorales.

Como dijo Martin Chungong, Secretario General de la Unión Parlamentaria, "Actualmente, uno de los principales obstáculos es el clima de sexism, acoso y violencia contra las mujeres que estamos presenciando en todo el mundo [y que ya] **está pasando factura a la participación de las**

²¹. Se sugiere consultar la resolución emitida el 31 de julio de 2023, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de "Revisión del Procedimiento Especial Sancionador SUP-REP-272/2023". Igualmente, el acuerdo dictado el 4 de agosto de 2023 por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral (INE), clave ACQyD-INE-153/2023, expediente UT/SCG/PE/BXGR/CG/415/2013. Ambas resoluciones se ubican para su consulta en la página electrónica de las autoridades electorales

²². *Ibidem*. Ver el punto de acuerdo "CUARTO", p. 78, del acuerdo. Las diversas expresiones que hizo el titular del Ejecutivo federal en sus conferencias matutinas del 10, 11, 14 y 17 de julio de 2023, respecto de la denunciante y que la Comisión de Quejas y Denuncia del INE resolvió que pueden constituir violencia simbólica ya que fueron dirigidas a poner en duda las capacidades de la senadora como mujer para acceder, por sus propios logros, a un cargo de representación popular, o bien para la toma de decisiones en el ejercicio del cargo, se pueden consultar en el análisis realizado en las páginas 65 a 69 del acuerdo.

mujeres en la vida política”, ya que disuade de participación en los procesos políticos de sus países.²³

En consecuencia, es evidente que si esta tendencia persiste, la participación política de las mujeres y su empoderamiento están en riesgo de retroceder, lo que significa que no se cumplirán los compromisos asumidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular el ODS 5.

Sin embargo, esperamos que el panorama cambie y que no se materialice lo señalado en el informe del Foro Económico Mundial 2023, que concluyó después de analizar 146 países, que a este ritmo de progreso obtenido durante el periodo 2006-2023, se necesitarán 162 años en cerrar la brecha de género de empoderamiento político, 169 años para cerrar la brecha de género en participación económica y oportunidades y 16 años para cerrar la brecha de género en educación.²⁴

CONCLUSIONES Y PROPUESTA

Si miramos hacia atrás, podemos ver que el progreso en el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres fue lento y lleno de obstáculos, pero los logros obtenidos son muchos.

No obstante, en la actualidad emergen nuevas acciones y métodos para obstaculizar la participación de las mujeres en la política. Esto nos coloca en un punto de inflexión para el reconocimiento de sus derechos, lo cual obliga a los Estados

²³. Naciones Unidas, Noticias ONU (6 de marzo de 2023), Sección Mujer, *Por primera vez, las mujeres están representadas en todos los parlamentos del mundo*. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2023/03/1519122>

²⁴. Cfr. World Economic Forum, Global Gender Gap 2023, Insight Report, 20 de junio de 2023, pp. 2 y 5. Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2023.pdf?_gl=1*zw72nb*_up*MQ..&gclid=Cj0KCQjwz8emBhDrARIsANNJjS6SqNKPwnuoUVrCAZOyGI6ITZ-m5ZR3PG0jgul8-yIFN6RV-_agEVgAaAsdnEALw_wcB

a retomar acciones y sus compromisos internacionales, empe-
zando por el respeto a su ley fundamental. Para México, ésta
es una tarea urgente.

La continua violación de los derechos de las mujeres en su
participación política ha llevado a que, a partir de 2021, orga-
nismos internacionales, como la Organización de las Nacio-
nes Unidas (ONU), la Unión Interparlamentaria (UIP) y la
Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH),
entre otros, se hayan pronunciado enérgicamente emitiendo
recomendaciones y directrices para abordar y erradicar la
violencia política contra las mujeres. El objetivo es que puedan
ejercer plenamente sus derechos, romper estereotipos y cum-
plir con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, espe-
cialmente el ODS 5.

En el caso de México, es importante destacar la relevan-
cia de ubicarse entre los cinco países que han logrado la pari-
dad. Sin embargo, la violencia política contra las mujeres sigue
siendo uno de los principales obstáculos para el ejercicio pleno
de sus derechos políticos y electorales. Es una consecuencia
más del sistema patriarcal y sus desigualdades estructurales,
y su práctica socava directamente los derechos humanos de las
mujeres.²⁵

Para transformar políticas y prácticas es fundamental
que las mujeres tengan una mayor representación en los ám-
bitos político y público. También es necesario que las personas
responsables rindan cuentas, poner fin a la impunidad y que
el gobierno y los órganos judiciales y electorales promuevan
soluciones institucionales integrales y a largo plazo.

²⁵. Cfr. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Cero
Violencia Política Contra las Mujeres en México”. Disponible en: <https://www.undp.org/es/mexico/projects/cero-violencia-pol%C3%ADtica-contra-las-mujeres-en-m%C3%A9xico>

En la actualidad, ningún Estado que se considere democrático puede ignorar que la violencia contra las mujeres es un indicador claro de la falta de civilidad y desarrollo en un país.

No podemos seguir cerrando los ojos ante una realidad que aún daña a las mujeres y niñas. Sigue existiendo discriminación para acceder al trabajo, a la economía, a la política y, sobre todo, para la toma de decisiones, tanto en el espacio público como en el privado.

Las múltiples y variadas desigualdades de género se intensifican con otras formas de la discriminación, ya sea por su pertenencia a un grupo étnico, por la ubicación geográfica, por la edad, o por alguna discapacidad, e inclusive por la orientación e identidad sexual.

En el ámbito político, en algunas ocasiones las mujeres son obligadas a renunciar a sus aspiraciones de acceder a puestos de elección popular. En varias regiones del país aún se considera que la política es asunto exclusivo de hombres.

En una sociedad plural e incluyente no deberían continuar este tipo de situaciones, ya que no sólo perjudican a las mujeres y las niñas, sino a la sociedad en su conjunto.

Necesitamos convertir la cultura y la educación en herramientas efectivas para combatir la desigualdad y, por ende, la violencia; porque cuando la educación y la cultura se impulsan, la sociedad se transforma. Esto es esencial para cumplir con los objetivos de la Agenda 2030 y sus 17 ODS.

VIII. Sistemas normativos internos. Diálogo cultural complejo y argumentación jurídica indígena





Los sistemas normativos en los pueblos originarios de la Ciudad de México

*Laura Ita Andehui Ruiz Mondragón
Carlos Bravo Vázquez*

Dra. Laura Ita Andehui Ruiz Mondragón

Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes, Ciudad de México

Es licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Maestra en Sociología Política por el Instituto Mora y Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con especialidad en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es académica, funcionaria y activista mexicana, de ascendencia originaria de San Juan Achiutla, Mixteca Alta, Oaxaca, México. Actualmente funge como titular de la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes (SEPI). Ha participado por más de 30 años en investigación y ejecución de políticas públicas para pueblos indígenas en diversos organismos públicos e instituciones educativas. Está especializada en investigación sobre participación política indígena.

Colaborador
Lcdo. Carlos Bravo Vázquez

Director de Pueblos y Barrios Originarios de la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes

Realizó estudios de Licenciatura y Maestría en Sociología, en la facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde también se desempeñó como Secretario de Asuntos Estudiantiles, e impartió clases en el programa de Licenciatura en Sociología, hasta 2018. Colaboró en los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIIES). Es profesor de carrera del nivel medio superior del Instituto Politécnico Nacional. Actualmente se desempeña como Director de Pueblos y Barrios Originarios. Es autor de cinco libros sobre la historia, tradiciones y cultura de los pueblos de Xochimilco, especialmente de Tulyehualco.

INTRODUCCIÓN

Antes de explicar lo que entendemos como pueblo originario haremos una breve revisión histórica del origen del concepto. Para lo cual habría que señalar que, no obstante que una de las dos principales raíces de la nación y la sociedad mexicana actual son sus pueblos de origen prehispánico, de éstos nunca se hablaba, nunca se les mencionaba. Sólo se hacía referencia a ellos como los constructores de los vestigios arqueológicos que se encuentran en diversos puntos del territorio de los Estados Unidos Mexicanos; es decir, se mencionaba a las personas indígenas del pasado, pero no a las del presente; mucho menos se hacía referencia a las condiciones de vida en que se encontraban. Siempre se les excluyó y marginó de los procesos de elaboración de las políticas para construir este país, a pesar de que en términos reales parte de sus orígenes se encuentran en ellas.

Tuvo que darse el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional contra el Estado Nacional en 1994, para exigir el cumplimiento de una serie de demandas históricas de los pueblos indígenas. Los enfrentamientos armados sólo duraron dos semanas; la sociedad civil organizó y llevó a cabo diversas manifestaciones para exigir el cese de la lucha armada y el inicio de diálogos encaminados a reestablecer la paz. Lo cual se consiguió.

Producto de los diálogos para re establecer la paz en el país, en 1996 se llevó a cabo la firma de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, que es el primer documento en la larga historia del país en el que se plasmaron de manera directa los derechos de los pueblos indígenas y las obligaciones que a este respecto asumió el Estado Nacional de legislar en materia de derechos indígenas, para incorporarlos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y de esta forma garantizar su cumplimiento.

También en 1996, pero en otro ámbito de la vida política nacional, se llevó a cabo una reforma electoral que propició la realización de profundos cambios en la dinámica de la vida política nacional y tendió a fortalecer al sistema de partidos en México y, con ello, la transición a la democracia. A partir de esta reforma, en 1997 el partido en el gobierno perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y Diputadas. Además de que impactó profundamente a la vida política del entonces Distrito Federal, al establecer en el mismo año la elección directa, universal y secreta de la Jefatura de Gobierno del entonces Distrito Federal para un periodo de tres años, y de las Jefaturas Delegacionales a partir de 2000. Cambios que también impactaron en la dinámica de la vida interna de los pueblos del Distrito Federal, en especial de aquéllos en los que existía la figura de Subdelegada/o, que a partir de 1998 dejó de ser designada por la persona titular de la Jefatura Delegacional y pasó a ser electa por las personas habitantes del respectivo pueblo. A partir de entonces, se modificó la dinámica de la vida política de los pueblos en los que históricamente ha existido esta figura y el carácter mismo de ella.

Para comprender la magnitud e importancia de estos cambios hay que recordar que hasta antes de 1997 la ciudadanía del Distrito Federal carecía del derecho de elegir a sus

gobernantes: a la persona regente del entonces Departamento del Distrito Federal la designaba, en realidad la imponía, la presidencia de la República; en consecuencia, una vez que asumía el cargo sólo se reportaba con quien la había impuesto en el cargo; no con las personas habitantes del entonces Distrito Federal, en tanto que ellas no habían participado en su designación. A las Jefaturas Delegacionales que ejercían el gobierno en cada una de las 16 delegaciones las designaba la persona designada como regente, sin consultar a las personas habitantes de cada una de las demarcaciones, en consecuencia la persona designada como delegada sólo informaba y atendía a quien la había impuesto en el cargo.

En los pueblos en los que existía la figura de subdelegada o subdelegado, éste era impuesto en el cargo por la persona delegada en turno, sin tomar en cuenta la opinión de las y los habitantes de cada pueblo, en consecuencia la persona subdelegada representaba a la delegada ante sus vecinas y vecinos.

Lo cual significa que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y de los pueblos originarios es reciente. Se conformó de manera paralela a los procesos de democratización de la vida política del país y de la capital de la República.

La modificación y conformación de las actuales características de los sistemas normativos de los pueblos originarios de la Ciudad de México se desarrolló en el contexto de cuatro transformaciones, estrechamente relacionadas entre sí:

1. La democratización de la vida política del país, con la consolidación de un sistema de partidos estrechamente relacionado con la conformación de una ciudadanía más plena, informada y participativa, con ello de que el voto ciudadano realmente

empezara a contar en todos y cada uno de los procesos electivos;

2. El proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el marco constitucional y legal del país y de la Ciudad de México y
3. La modificación de la vida política del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, que también implicó la conformación de una ciudadanía más plena, informada, participativa e incluso exigente. En la cual la definición de sus gobiernos, local y delegacional e incluso de los pueblos, dejó de ser a partir de una serie de imposiciones.
4. Evidentemente no puede dejarse de lado el proceso de conformación de instituciones de carácter autónomo en el entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, antes inexistentes como el IEDF y el Tribunal Electoral del Distrito Federal, hoy ambos, de la Ciudad de México. Y de la construcción de una ciudadanía más plena, informada y participativa.

Sin ubicar la influencia y el impacto de los procesos señalados en el párrafo anterior, en los procesos de cambio y conformación de las actuales características de los sistemas normativos de los pueblos originarios de la actual Ciudad de México, difícilmente podríamos entender los medios por los cuales se define la conformación e integración de sus autoridades representativas y tradicionales.

EL MARCO NORMATIVO

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la cual se reconocieron los derechos de los pueblos indígenas del país, se llevó a cabo en 2001, en el marco de la primera alternancia política, a partir de la cual un partido diferente a aquel que gobernó al país, durante casi todo el siglo XX, obtuvo el triunfo en el proceso electoral del año 2000. Reforma que aun cuando se puede decir que tardía, en cuanto a que se realizó hasta el año 2001, casi 200 años después de que México obtuvo su independencia de España.

La reforma, para incorporar al cuerpo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas del país, se concretó al modificar el contenido del artículo 2 de la Constitución, al establecer que la nación mexicana tiene una:

...composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas...

Como parte de la reforma también se dio una definición, si bien en términos generales, de lo que se entendía por pueblo indígena al señalar que éstos son:

...aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Además de que en el mismo artículo 2 de la CPEUM se señala que:

...el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico...

Tomando como referencia lo señalado en los párrafos anteriores el Constituyente de la Ciudad de México, que se instituyó con el objetivo de elaborar la primera Constitución Política de la Ciudad de México, retomó el principio plasmado en el artículo 2 de la CPEUM, al establecer, también en el artículo 2, pero de la Constitución local que:

...la Ciudad de México es intercultural, tiene una composición plurilingüe, pluriétnica y pluricultural sustentada en sus habitantes, sus pueblos y barrios originarios históricamente asentados en su territorio y en sus comunidades indígenas residentes. Se funda en la diversidad de sus tradiciones y expresiones sociales y culturales...

Es evidente que el contenido del artículo 2 de la Constitución Política de la Ciudad de México va más allá del contenido del mismo artículo, pero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar el carácter plurilingüe y pluricultural de la Ciudad de México, frente a la limitada definición del carácter pluricultural de la nación mexicana que se menciona en la primera. Además de que introduce un elemento, que lejos de dar claridad respecto de lo que se entiende como pueblo originario, ha generado confusión al equipararlo con pueblo indígena.

Más aún en una entidad en la que la composición de su población indígena, por diversos factores, fundamentalmente de carácter histórico, social, cultural y educativo es

completamente diferente a la población indígena de cualquier otra entidad del país.

Situación que se aprecia con mayor claridad en el contenido del artículo 57 de la misma Constitución Política de la Ciudad de México, que establece que:

...En la Ciudad de México los sujetos de derechos de los pueblos indígenas son los pueblos y barrios originarios históricamente asentados en sus territorios y las comunidades indígenas residentes...

De acuerdo con el contenido anterior, para el caso específico de la Ciudad de México no existe distinción entre pueblo indígena y pueblo originario. Para la Constitución, unos y otros son lo mismo; no obstante, las enormes diferencias que existen entre ellos, sobre todo en lo que a la composición sociocultural de su población se refiere.

Lo anterior se reafirma al establecer, en el artículo 58 de la Constitución Política de la Ciudad de México, lo que se entiende por pueblo originario:

...Los pueblos y barrios originarios son aquellos que descienden de poblaciones asentadas en el territorio actual de la Ciudad de México desde antes de la colonización y del establecimiento de las fronteras actuales, y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, sistemas normativos propios, tradición histórica, territorialidad y cosmovisión, o parte de ellas...

Concepto que retoma, casi de forma textual, la definición de pueblo indígena que se establece en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que en esencia está conformada por varias partes: la primera,

al definir pueblo originario como aquél cuya población “desciende de poblaciones asentadas en el territorio de la actual Ciudad de México, desde antes de la colonización”; es decir, que tiene un origen prehispánico; la segunda, “que conserva sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”; la tercera, que “tiene sistemas normativos propios, tradición histórica, además de que cuentan con territorialidad y autoridades tradicionales históricamente electas”.

Es importante señalar que la primera definición de lo que significa pueblo originario en la Ciudad de México, no es la que se encuentra en su respectiva Constitución Política ni en su Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes, sino que en la realidad tuvo varios antecedentes: uno programático, uno social, otro legislativo y otro más desde la academia, en diversas instituciones de educación superior.

Efectivamente, en 2003, durante el ejercicio de gobierno del primer jefe de Gobierno del Distrito Federal, electo para un periodo de seis años, la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal publicó la primera convocatoria para participar en el Programa de Apoyo a Pueblos Originarios del Distrito Federal (PAPO) el cual benefició, en ese primer año, con apoyo económico para la realización de 33 proyectos comunitarios de desarrollo cultural que presentaron grupos ciudadanos, de mismo número pueblos de las entonces jefaturas delegacionales de La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco y que durante sus primeros tres años benefició, casi exclusivamente, a pueblos de las mismas alcaldías del sur del entonces Distrito Federal.

Por otro lado, en el año 2000 se llevó a cabo el Primer Encuentro de Pueblos Originarios del Distrito Federal en el pueblo de San Mateo Tlaltenango, de la Jefatura delegacional

de Cuajimalpa en el Distrito Federal, durante el cual las y los participantes en el mismo se reconocieron como personas originarias. Autorreconocimiento que ya se habían dado los pueblos de Milpa Alta en años previos (Ortega, 2015: 111).

A este autorreconocimiento siguió el interés por estudiar a los pueblos originarios que surgió y se consolidó en varias instituciones de educación superior, como la UNAM, la UAM, la ENAH y la UACM.

La otra mención a los pueblos originarios como tales, previa a la incorporación del concepto en la Constitución de la Ciudad de México, pero ya en una Ley, fue en 2010, cuando la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal reformó la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal con el objetivo de reconocer el derecho de las y los habitantes de la capital de la República a participar en la toma de decisiones respecto del uso y destino de parte del presupuesto asignado a obra pública en el Distrito Federal, en lo que se definió como Presupuesto Participativo.

Para lo cual dividió a la población y al territorio de la capital en Unidades Territoriales, distinguiendo de entre éstas a las que corresponden a los pueblos originarios. A los que determinó sin tomar en cuenta la definición que para el caso de los pueblos indígenas se encuentra en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, no equiparó a los pueblos originarios con los pueblos indígenas. De acuerdo con lo que estableció el artículo 6 de la Ley de Participación Ciudadana de 2010 respecto de los pueblos originarios en el entonces Distrito Federal:

...Asentamientos que, con base en la identidad cultural social, étnica, poseen formas propias de organización y cuyo ámbito geográfico es reconocido por los propios habitantes como un solo pueblo y que para efectos de la elección de consejos de los

pueblos el Instituto Electoral realiza su delimitación y que mantiene la figura de autoridad tradicional de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales... (LPC. 2010).

Como parte de la reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en 2010, se definió que se entiende por:

...Autoridad Tradicional: Autoridad electa por los pueblos originarios de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales... (LPC, 2010).

Como puede apreciarse, la Ley de Participación Ciudadana de 2010 estableció, de manera clara y precisa, que la autoridad tradicional es aquella que es electa por las y los habitantes de los pueblos originarios de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, que no es otra cosa que su sistema normativo. Definición con la cual se establece una clara distinción entre lo que es una autoridad tradicional y aquella que no lo es, al señalar que la autoridad tradicional, al ser electa de acuerdo a sus propias normas y procedimientos, en realidad se está hablando de autoridades de carácter representativo. Pues es precisamente a partir de la emisión del voto que se delega, en la persona por quien se vota, la facultad de representar a quienes votan por ella, incluso a quienes no necesariamente votaron por ella. A partir de que se delega en ella la facultad de representar a las personas votantes. La o el representante asume el compromiso y la responsabilidad de participar en la toma de decisiones, a nombre de sus personas representadas.

A diferencia de lo que ocurre con las autoridades que no son resultado de un proceso electivo; que por lo mismo son aquella a las que no se les ha otorgado, o delegado esa facultad de representación. Una autoridad que no es resultado

o producto de un proceso electivo, no tiene la facultad de representar al pueblo, en consecuencia, tampoco puede tomar decisiones a su nombre. Eso es lo que estableció la Ley de Participación Ciudadana de 2010.

Con el objetivo de precisar la distinción entre los pueblos originarios y las demás Unidades Territoriales, la misma Ley de Participación Ciudadana de 2010 estableció que en cada uno de los pueblos originarios se elegiría a un Consejo de Pueblo, que sería la instancia que se encargaría de gestionar todo lo concerniente a Presupuesto Participativo, mientras que en las demás Unidades Territoriales se elegiría a un Consejo Ciudadano.

Finalmente, en el artículo Décimo Transitorio de la Ley de Participación Ciudadana de 2010, se enlistaron 40 pueblos originarios. Éstos se encuentran en las jefaturas delegacionales de Milpa Alta (11), Tláhuac (7), Tlalpan (8) y Xochimilco (14). Y allí se señaló que:

...se entendía que éstos no son todos los pueblos originarios del Distrito Federal, que sólo se enlistan los que guardan las características descritas en el artículo 6 de la presente Ley... (LPCDF, 2010).

En 2016 de nueva cuenta se reformó la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, sólo que en esta ocasión el objetivo de reformarla fue única y exclusivamente para incorporar a cuatro pueblos de la entonces jefatura delegacional de Cuajimalpa y a cuatro pueblos de la jefatura delegacional La Magdalena Contreras, a la relación de pueblos originarios. Por lo que, partir de esta reforma, la lista de pueblos originarios pasó de 40 a 48. Fue la Asamblea Legislativa, antecedente del Congreso local, quien definió ese carácter a los 48 pueblos originarios.

En 2019, teniendo como antecedente la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México, el 5 de febrero de 2017 y con ello en el contexto de un nuevo marco normativo para la capital de la República, el Congreso de la Ciudad de México promulgó el decreto por medio del cual se derogó la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y se publicó la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

En esta ocasión, a diferencia de la distinción que se hacía en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de pueblo originario y con ello se indicaba que en ellos se debía elegir a un Consejo de Pueblo, para que gestionara todo lo concerniente a Presupuesto Participativo, respecto de las demás Unidades Territoriales de la Ciudad de México, en la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México esa distinción desapareció; en consecuencia, se estableció que en los pueblos originarios, a semejanza de lo que se determinó para las demás Unidades Territoriales, se debía elegir a una Comisión de Participación Comunitaria. Situación que además de evidenciar el desconocimiento de las diputaciones locales sobre la dinámica de la vida interna de los pueblos originarios, lo cual es grave, propició, en el contexto de la existencia de un nuevo marco legal para la Ciudad de México, que la ciudadanía de los pueblos originarios se sintiera agravada con la determinación de homologar a los pueblos originarios con las demás Unidades Territoriales, e interpusiera diversos amparos contra esta determinación. Particularmente a partir de que se publicó la convocatoria para elegir a la respectiva COPACO en cada una de las Unidades Territoriales que establece la Ley de Participación Ciudadana, incluyendo en los pueblos originarios.

El argumento que presentaron quienes se ampararon contra la convocatoria para elegir a comisiones de participación

comunitaria, en la totalidad de las Unidades —incluyendo las correspondientes a los 48 pueblos originarios— fue que no era compatible la existencia de las COPACO con las autoridades tradicionales, sin especificar qué se entendía por éstas.

Los anteriores amparos procedieron, por lo que el Tribunal Electoral de la Ciudad de México ordenó al IECM publicar una nueva convocatoria, exclusivamente para los 48 pueblos originarios, en la que se estableció que serían las autoridades tradicionales las encargadas de gestionar todo lo concerniente a Presupuesto Participativo en las respectivas Unidades Territoriales correspondientes a pueblos originarios.

Sin que el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, quien ordenó que se emitiera una convocatoria particular para los 48 pueblos originarios, especificara, en este caso, y a diferencia de lo que sí establecía la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, qué se entendía por Autoridad Tradicional. Por lo que, a este respecto, en la realidad, en la práctica, en la dinámica de la vida cotidiana de los pueblos originarios, cada quien entendió por autoridad tradicional lo que le dictó su conveniencia política del momento.

Esto ha implicado mucho en la vida de los pueblos. Pues lo mismo se ha tomado como autoridad tradicional a los patronatos de festejos de carácter religioso que, al no ser electos, no tienen la facultad de representar a las y los habitantes de los pueblos, en tanto que no se les ha delegado a través del voto. Además de que, en la mayoría de los casos, no son electos, sino que son impuestos por el sacerdote en turno del pueblo, única y exclusivamente para que se dediquen a organizar todo lo relativo al ciclo anual de festividades religiosas. Lo anterior ha generado confusión entre las personas habitantes de los pueblos. Para quienes hasta antes de que se dieran estas situaciones todo estaba claro; las autoridades tradicionales históricamente electas eran las que los representan, en tanto que se

ha delegado en ellas esa facultad, a través del voto; mientras que las autoridades tradicionales que no son electas sólo se encargan de organizar y llevar a cabo las festividades religiosas, que es para lo cual se constituyen.

De igual forma se han tomado como autoridad tradicional a los patronatos de panteones en los pueblos originarios en los que existe esta figura, pues no en todos existe esta forma de organización, ni necesariamente son electos en los que existe. Pero en los pueblos en los que sí existe, hay controversia respecto de quienes son sus integrantes y su definición se ha judicializado. Como sucede en el Patronato del Panteón en el pueblo de San Lucas Xochimanca en la alcaldía Xochimilco (EXP. TECDMX-JLDC-146/2021). Sin que éste sea el único caso.

Pero no sólo han sido estas determinaciones las que en los pueblos originarios están llevando a que la figura de autoridad tradicional sea utilizada con fines políticos. En realidad, la situación se ha tornado más compleja, sobre todo a partir de que se ha consolidado la vida democrática en la capital de la República, incluyendo a sus pueblos originarios, en los que puede apreciarse la conformación de dos bloques de opinión: uno favorable a quien ejerce el gobierno de la alcaldía —y con ello al partido por medio del cual accedió al cargo—, y otro de abierta oposición. Esto se aprecia claramente si se asume que los gobiernos de las alcaldías, independientemente de su origen partidario, intervienen en la definición de la integración de las COPACO y en la presentación de proyectos a ejecutar con Presupuesto Participativo. Lo cual irremediablemente lleva a la conformación de los dos bloques.

La posibilidad de recurrir a las autoridades tradicionales en la disputa política por definir el uso y destino del recurso de Presupuesto Participativo en los pueblos originarios, se ha tornado más compleja, sobre todo en aquellos pueblos en los

que las autoridades tradicionales, e incluso las representativas no se prestan a este juego político. De tal forma que, en algunos casos, se recurre a la conformación de autoridades tradicionales al calor de la lucha política de ese momento, que por lo mismo ni son autoridades, ni son tradicionales, como las “comisiones” de aspectos de la vida de los pueblos, extremadamente particulares, o la verdadera invención, en tanto que nunca ha existido esa figura, de “personas relevantes”. Respecto de la cual surgen varias preguntas; ¿quién define que una persona sea relevante?, ¿por qué y para qué es relevante?

¿Se pueden resolver esas situaciones de disputa acerca de quién define el uso y destino del recurso asignado a Presupuesto Participativo? Se considera que no, dada la dinámica que ha adquirido la vida política de la Ciudad de México. Donde además se ha conformado una ciudadanía más plena, más informada y proactiva en el terreno político. Lo que sí podría hacerse es no dar pie a la modificación de la dinámica de la vida cotidiana de las autoridades tradicionales, ni propiciar la invención de otras figuras o que, en su caso, asuman su carácter político.

Es evidente que la definición de pueblo originario, para el caso específico de la Ciudad de México, no sólo se ha dado en el ámbito legislativo. Existen diversos trabajos académicos en los que se ha intentado dar una explicación a los orígenes de los pueblos originarios de la Ciudad de México, a sus características y ubicación en la ciudad, entre los que destacan los trabajos coordinados por Lucía Álvarez Enríquez, 2011; Pablo Yanes, Virginia Molina y Oscar González, 2004 y 2006. Así como los trabajos de Andrés Medina Hernández y Mario Ortega, entre otros. Los cuales, sin duda alguna, han enriquecido la discusión respecto de lo que son y significan los pueblos originarios de la Ciudad de México.

Sin embargo, para efectos de este trabajo, dadas las consecuencias prácticas de la definición de pueblo originario, se tomará la que se encuentra en las constituciones federal y local, así como en las leyes derivadas de éstas.

LOS SISTEMAS NORMATIVOS EN LOS PUEBLOS ORIGINARIOS

Dicho lo anterior pasemos a ubicar cómo se definen, también en el marco normativo federal y local, los sistemas normativos.

A este respecto el artículo 2, inciso A, numerales I, II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que:

...Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres [...] y elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad

de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electORALES de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales...

A este respecto la Constitución Política de la Ciudad de México establece, en su artículo 59, inciso B, numerales 6, 7 y 8, que:

... Ninguna autoridad podrá decidir las formas internas de convivencia y organización, económica, política y cultural de los pueblos y comunidades indígenas; ni en sus formas de organización política y administrativa que los pueblos se den de acuerdo a sus tradiciones; Las formas de organización político administrativas, incluyendo a las autoridades tradicionales y representantes de los pueblos y barrios originarios, serán elegidas de acuerdo con sus propios sistemas normativos y procedimientos, y son reconocidos en el ejercicio de sus funciones por las autoridades de la Ciudad de México; Para garantizar el ejercicio de la libre determinación y autonomía, esta Constitución reconoce a los pueblos y barrios originarios la facultad de promover y reforzar sus propios sistemas, instituciones y formas de organización política, económica, social, jurídica y cultural, así como fortalecer y enriquecer sus propias identidades y prácticas culturales.

Finalmente, y toda vez que decidimos tomar como marco de referencia lo que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la de la Ciudad de México y las leyes derivadas de ellas, señalemos lo que establecen respecto de las autoridades tradicionales históricamente electas.

El artículo 2, inciso A, numeral III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los pueblos indígenas podrán:

...Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electORALES de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

Mientras que el inciso B, numeral 7 del artículo 59 de la Constitución Política de la Ciudad de México establece que:

...Las formas de organización político administrativas, incluyendo a las autoridades tradicionales y representantes de los pueblos y barrios originarios, serán elegidas de acuerdo con sus propios sistemas normativos y procedimientos, y son reconocidos en el ejercicio de sus funciones por las autoridades de la Ciudad de México...

Por su parte, el artículo 3, inciso III de la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes, respecto de las autoridades representativas en los pueblos originarios, establece que:

... Autoridades representativas: aquellas electas y reconocidas por los pueblos, barrios y comunidades de conformidad con sus sistemas normativos propios y prácticas históricas...

Mientras que el artículo 14 de la misma Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes establece que:

...Las autoridades representativas de los pueblos, barrios y comunidades elegidas de conformidad con sus sistemas normativos propios serán reconocidas en el ejercicio de sus funciones por las autoridades de la Ciudad. Los cargos a ocupar tendrán el carácter de honoríficos y no formarán parte de las estructuras administrativas, ni recibirán remuneración alguna por parte de las alcaldías ni del Gobierno de la Ciudad de México...

Como puede apreciarse, el contenido de este artículo contradice abiertamente lo que establecen los sistemas normativos de los pueblos originarios de la Ciudad de México, con ello lo que establecen las constituciones federal y local. Pues en los pueblos originarios las autoridades representativas históricamente electas, desde que esto empezó a ocurrir, han recibido y en algunos casos siguen recibiendo una retribución por las actividades que realizan, que por cierto cada vez son más complejas. En tanto que los pueblos originarios se encuentran inmersos en la complicada dinámica de la vida urbana, y por lo mismo enfrentan una gran cantidad de problemas: vialidad, alumbrado público, escases de agua, inseguridad, comercio en vía pública, son algunos de los asuntos cuya solución gestionan ante la alcaldía correspondiente. En los once pueblos de Milpa Alta las autoridades representativas históricamente electas, desde el momento en que asumen el cargo, se les incorpora a la administración pública, como Jefes de Unidad Departamental y perciben el ingreso correspondiente a este cargo, los tres años que duran en el mismo, hasta que son reemplazados por la autoridad representativa electa.

Entendemos como **sistemas normativos** a los procesos y mecanismos —construidos históricamente y trasmítidos a través de la expresión oral y la experiencia misma—, a partir de los cuales los habitantes de los pueblos originarios se organizan para elegir a sus autoridades representativas, y definir a las tradicionales, además de realizar los eventos más importantes de su vida en común como sus ciclos festivos de la religión católica, principalmente. Por lo mismo los sistemas normativos tienen la aprobación de la mayoría de las personas habitantes de los pueblos, quienes no sólo no los cuestionan, sino que generalmente los acatan y se reproducen de manera sistemática, ajustándose a sí mismos cuando así se requiere.

Entendemos como **autoridades representativas** a aquellas que resultan de un proceso electivo en el que las personas habitantes de los pueblos tienen posibilidades semejantes de participar como persona electora y como elegible. A este respecto cabe señalar que la actual normatividad, en materia de derechos indígenas de la Ciudad de México, establece que las **autoridades tradicionales** son aquellas históricamente electas. Con lo que se precisa y se especifica qué se entiende por autoridad tradicional. Lo que debería llevar a distinguirlas de las autoridades que, aun cuando se ubican como autoridades tradicionales, no necesariamente son electas, como las mayordomías y patronatos que se encargan exclusivamente de la organización y realización del ciclo anual de festividades religiosas, independientemente del tipo que sean éstas. Y que por lo mismo no son autoridades representativas. Además, generalmente se accede a estos cargos por decisión del sacerdote del pueblo o son resultado de autopropuestas, que hacen las mismas personas interesadas en participar en los procesos de organización del ciclo de festejos anuales que marca el santo patrón del pueblo, que se impuso como parte de los procesos de evangelización. También se ubica como autoridad

tradicional al patronato del panteón del pueblo, que no en todos los pueblos existe y que, apenas recientemente, ha empezado a ser electo.

Entre las autoridades tradicionales históricamente electas en los pueblos originarios, o autoridades representativas, existen dos tipos: la agraria y la político administrativa.

La primera se expresa en la figura del representante de bienes comunales y en el presidente del comisariado ejidal. Uno y otro son electos por el núcleo agrario, es decir, por los comuneros y ejidatarios que forman parte del padrón de comuneros y de ejidatarios, respectivamente, y tienen derechos vigentes; por lo tanto, no necesariamente representan a la totalidad de las personas habitantes del pueblo originario, sólo representan al núcleo agrario. Incluso en sus orígenes, cuando se realizó el reparto agrario, al núcleo agrario lo conformaba la totalidad de los jefes de familia del pueblo y en ese momento sí representaban al pueblo en su conjunto. Pero en la actualidad eso ya no sucede, principalmente debido al crecimiento de la población y a los cambios ocurridos al interior de ésta.

La segunda autoridad tradicional históricamente electa o autoridad representativa en los pueblos originarios es el coordinador territorial, que existe en las hoy alcaldías de Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco, y que en la alcaldía Tlalpan adopta el nombre de subdelegado. Una y otra son electas por las personas habitantes del pueblo en elecciones libres, universales y secretas.

También habría que señalar que cuando se habla de sistemas normativos en estricto sentido se apela a su carácter histórico y a la tradición; en el caso particular de éstos en los pueblos originarios de la Ciudad de México habría que reconocer que no necesariamente tienen una larga historia y tradición, aun cuando si tienen antecedentes históricos de larga data.

En el caso específico de los pueblos de la ciudad, otro aspecto que habría que mencionar es que no todos conservan sus sistemas normativos, ni sus formas de organización en los terrenos político, social, cultural, ni de representación. Muchos de ellos los han perdido por diversos motivos, entre los que destacan los intensos procesos de urbanización y modernización de la dinámica de su vida cotidiana, a la que muchos de ellos se han visto expuestos.

En este sentido se asume que los pueblos de la Ciudad de México son diversos; muchos de ellos conservan sus formas de organización tradicional de representación, incluso las tierras que les fueron restituidas o dotadas, en las que aún practican la agricultura. Mientras que otros han perdido sus tierras ejidales y/o comunales, y con ello las formas de vida ligadas a la tierra y sus formas de organización y de representación.

A los pueblos de la Ciudad de México los podemos ubicar de manera esquemática y un tanto forzada en pueblos rurales, pueblos urbanos con influencia rural y pueblos estrictamente urbanos. Muchos tienen antecedentes prehispánicos, pero fueron refundados durante la Colonia a partir de los procesos de congregación de la población indígena que llevaron a cabo la Iglesia y el Gobierno colonial con diversos objetivos, entre ellos destaca el de facilitar los procesos de transculturación encaminados a la imposición de la religión católica y la necesidad de su control político, ante la constante amenaza de posibles levantamientos contra el dominio español.

Otro momento de reconstitución de la dinámica de la vida cotidiana de los pueblos, fue el reparto agrario, llevado a cabo por el Estado postrevolucionario durante la tercera década del siglo XX. Cuando a partir de la restitución agraria muchos pueblos recuperaron la posesión y el usufructo de tierras comunales, otros tantos se vieron beneficiados con la dotación ejidal. Con lo que recuperaron formas de vida ligadas a la

tierra y estrechamente relacionadas con su ciclo anual de festividades religiosas y formas de organización económica, social, cultural e incluso política; si bien acotadas por la lógica y dinámicas que este aspecto asumió, de manera particular en la capital de la República.

Para poder ubicar la coyuntura en la cual se reconstituyeron los sistemas normativos de los pueblos de la Ciudad de México, y con ello reconformaron sus características actuales, es necesario partir de sus antecedentes y de la realidad que privaba en la capital de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente en los denominados pueblos originarios (*Gaceta Oficial del Gobierno de la Ciudad de México*, 11 de mayo de 2023) que es donde preferentemente, aunque no exclusivamente, éstos existen.

Antes de avanzar es necesario señalar que los sistemas normativos de los pueblos originarios, aun cuando tienen semejanzas, dependiendo de la alcaldía a la cual pertenecen, son diversos, incluso entre los pueblos de una misma alcaldía.

Si asumimos que los sistemas normativos de los pueblos de la Ciudad de México se refieren a los mecanismos y procedimientos a partir de los cuales sus habitantes elegían a sus autoridades representativas o tradicionales históricamente electas, podemos señalar que los antecedentes más lejanos de los procesos electivos los podemos ubicar en los procesos a partir de los cuales las personas habitantes de éstos elegían a quienes las representaban en el cabildo de indios, durante la época colonial; esta elección, entre otras cosas, permitió acabar con la influencia de la antigua nobleza indígena en los pueblos. Eran los jueces de paz que elegían los habitantes de cada pueblo en el mes de diciembre y asumían el cargo en enero del año siguiente, para permanecer en él durante un año. Ellos tenía, entre otras funciones, la de resolver los problemas que se generaban entre los propios habitantes

de los pueblos: por el daño de una vaca, caballo, burro u otro en los cultivos de un vecino del mismo pueblo, pleitos entre borrachos y, en mucho menor medida, la gestión de resolución de los problemas que aquejaban a las respectivas comunidades que, en ese entonces, eran muy pocas.

Esta figura del juez de paz desapareció justo a partir de que entrara en vigor la reforma constitucional impulsada por Álvaro Obregón en 1928, la cual eliminó la figura de municipio en el Distrito Federal, precisamente con el objetivo de acabar con las movilizaciones políticas que se desarrollaban con motivo de los procesos electorales en el contexto de la renovación y cambio de gobierno en los municipios y en el Distrito Federal.

Dicha reforma estableció que el gobernante de la capital de la República sería designado directamente por el presidente, que duraría en el cargo seis años y se le denominaría regente; también estableció que en lugar de los antiguos municipios se conformarían las delegaciones políticas, que serían gobernadas por un delegado o delegada que, a su vez, sería designado directamente por el regente, en acuerdo con el presidente.

Con motivo de esta reforma en los pueblos originarios se dejó de elegir a los jueces de paz y su lugar fue ocupado por un subdelegado, quien a partir de entonces era designado por el delegado político de la delegación correspondiente. Por lo mismo permanecía subordinado a él y lo representaba ante los habitantes del pueblo. Si bien sus funciones eran muy parecidas a las que tenía el juez de paz, específicamente en lo que se refiere a la resolución de problemas que surgían entre las personas habitantes del pueblo y de alguna u otra forma fungía como enlace entre la delegación política y las y los habitantes del pueblo, por lo mismo su capacidad de gestión era extremadamente limitada. Se podía sostener que aún conservaba vigencia, para el caso del Distrito Federal, el lema positivista: “poca política y mucha administración”.

Vale la pena señalar que, con la consolidación del sistema político de partido casi único o dominante durante gran parte del siglo XX, las funciones del subdelegado, que se combinaban con las correspondientes a la junta de vecinos, fueron más de control político de los habitantes de los pueblos que de gestión.

Ciertamente, en los pueblos originarios de la hoy Ciudad de México han existido otras formas de representación y organización social, como las representaciones agrarias, que sólo han existido en los pueblos que se vieron beneficiados con el reparto agrario, en sus dos modalidades: la restitución, que procedió cuando los habitantes de los pueblos lograron demostrar que fueron objeto de despojo de las tierras que históricamente habían usufructuado como comunidad, que lograron hacer a través de la exhibición de títulos primordiales expedidos a su favor por algún virrey durante la época colonial; y la dotación ejidal, que procedió cuando los pueblos demostraron que carecían de las tierras suficientes para obtener lo necesario para su sobrevivencia. Estos procesos se concretaron en la tercera y cuarta década del siglo XX y, en el caso específico del Distrito Federal, se vieron beneficiados cerca de cien pueblos distribuidos en prácticamente todo su territorio; lo que significó un proceso de reconfiguración de los pueblos de la capital.

A este respecto habría que retomar lo señalado en párrafos previos: que, principalmente a partir de la ejecución de decretos expropiatorios, muchos pueblos perdieron sus tierras ejidales, principalmente en el norte y oriente de la capital.

Entonces, durante prácticamente todo el siglo XX, la tradición, la costumbre, en lo que se refiere a la definición y a la designación de las autoridades de los pueblos en lo que se pudiera ubicar como de carácter político —asumiendo que incluso el control tiene ese carácter— era que el Regente del Departamento del Distrito Federal era impuesto por el presidente

de la República; los delegados, en las delegaciones, eran imuestos o designados por el regente, y los subdelegados, en los pueblos en los que existía esta figura, eran designados o imuestos por el delegado en turno. Por lo mismo representaban al delegado ante el pueblo del cual formaban parte. Es decir, durante prácticamente todo el siglo XX tuvo un carácter extremadamente administrativo, por lo que se puede sostener que el gobierno en el entonces Distrito Federal estuvo caracterizado por la frase “mucha administración y poca política”, parafraseando a Porfirio Díaz.

Pero lo cierto es que el subdelegado, en los pueblos en los que existía esta figura, desde el momento en que asumía el cargo —que podía ser por uno, dos, tres o más años— recibía una retribución por las actividades que realizaba como subdelegado.

Ya se comentó el contexto en el que se llevaron a cabo profundas modificaciones en la dinámica de la vida política del país y en particular de la capital de la República, y de qué forma impactó, en sentido positivo, la vida interna de los pueblos originarios,

En 1997, a partir de la primera elección del jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal, también se concretó una vieja demanda de las personas habitantes de los pueblos originarios, referente a que el subdelegado dejara de ser imuesto por el delegado en turno —y salido de entre las filas del partido oficial—, y que dejara de representar a quien lo imponía en el cargo. Para que comenzara a ser electo, en elecciones libres, directas y secretas por las personas habitantes de los pueblos y de esta forma representara al pueblo ante la jefatura delegacional, y con ello tuviera la capacidad de gestionar en su nombre la solución a las problemáticas se hacían más y más complejas conforme estos territorios se insertaban en los procesos de urbanización.

La figura que sustituyó al subdelegado en los pueblos originarios adoptó el nombre de coordinador territorial, a partir de que ésta empezó a ser electa en elecciones, libres, directas, secretas y universales a través del voto de la ciudadanía en los primeros meses de 1998; excepto en Tlalpan, donde hasta la fecha se conserva el nombre de subdelegado.

Desde un principio se estableció que su duración en el cargo sería semejante a la de la jefatura delegacional, la cual se empezó a elegir a partir del año 2000, también en elecciones libres, secretas y universales a través del voto de la ciudadanía, por un periodo de tres años contados a partir de que se asumiera el cargo y que, cuando esto ocurriera, recibiría una retribución por las actividades que desempeñara. Retribución que dejaría de percibir en el momento en que fuera reemplazado en el cargo por quien fuera electo para ejercer el mismo cargo, tres años después. En el caso de los pueblos de Milpa Alta, Tláhuac y Tlalpan, el tabulador de las jefaturas delegacionales correspondieron a un jefe de unidad departamental; y en el caso de los pueblos de Xochimilco a un líder coordinador de proyectos.

A partir de entonces el coordinador territorial se convirtió en una autoridad de carácter representativa, electa de acuerdo a las normas que fijaron las y los habitantes de los propios pueblos en los procesos electivos posteriores.

En la primera experiencia de elección de los coordinadores territoriales en los pueblos originarios de las alcaldías Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, que es en las únicas en que se conservaba el antecedente de éstos, que es la de subdelegado, quien emitió la convocatoria para elegirlos fue la delegación política. Con posterioridad; ya para la segunda elección de esta figura de autoridad representativa se modificó la lógica y dinámica de su elección. En tres jefaturas delegacionales se definió un método parecido, que podemos ubicar

como de carácter híbrido o mixto, al combinar formas tradicionales con elementos modernos.

Efectivamente en Milpa Alta, Tláhuac y Tlalpan se definió que, en primera instancia, a partir de la elección de coordinador territorial de 2001, se eligiera a una junta cívica o electoral, electa en asamblea general comunitaria del pueblo en cuestión, a mano alzada, para que fuera ésta la que definiera desde los criterios para ser persona candidata a coordinadora territorial, así como los requisitos para registrarse, los tiempos del proceso electoral, las causales de anulación de la candidatura, la fecha de la elección y el método. Desde que se definió esta metodología para elegir a la autoridad representativa en los pueblos de las tres delegaciones señaladas, ha sido a través del voto de la ciudadanía, secreto, directo y universal en urnas.

Del método de elección del coordinador territorial destacan dos cosas: en primer lugar, el carácter que se le empezó a dar al coordinador territorial como autoridad representativa con capacidad de gestión y representación ante la jefatura delegacional, para gestionar la solución de los problemas que enfrentara el pueblo; en segundo lugar, el reconocimiento de la facultad para iniciar el siguiente proceso de elección del coordinador territorial que lo sustituirá en el cargo. Efectivamente, en 2001, desde la segunda elección del coordinador territorial, en los pueblos de las delegaciones mencionadas a quien se le otorgó la facultad de convocar a la asamblea general comunitaria, en la que se elegiría a la junta cívica o electoral que se encarga de todo lo concerniente a la elección del coordinador territorial, es al coordinador territorial saliente. Con ello se cierra el círculo del ciclo electivo. Quienes cuentan los votos el día de la elección son los integrantes de la junta cívica o electoral, en presencia de representantes de cada una de las personas candidatas registradas. La junta cívica o electoral

emite la constancia de mayoría en el proceso electoral, al ganador o ganadora en el mismo.

Como puede apreciarse, se combinan métodos tradicionales: la asamblea general comunitaria y votación a mano alzada de las personas asistentes a ésta, con métodos modernos, como hacerlo por medio del voto ciudadano: secreto, directo y universal en urnas. Esto en un contexto a nivel nacional en que el voto ciudadano efectivamente cuenta.

En los casos señalados con anterioridad, la delegación, en coordinación con el Instituto Electoral del entonces Distrito Federal, a través de las juntas distritales, sólo aporta lo correspondiente a toda la logística para el proceso electoral. Sólo en eso interviene, no en el proceso electoral propiamente dicho.

En el caso particular de los pueblos originarios de la delegación Xochimilco, hoy alcaldía, quien convocaba a la elección del coordinador territorial y con ello tenía todo el control del proceso, había sido, por lo menos hasta 2012, que por cuestiones de judicialización del proceso electoral fue el último año en el que se convocó a elegir coordinador territorial a la propia delegación, a través de la Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana. Ésta era la que cada tres años emitía la convocatoria a elección de coordinador territorial, en la que se definían los criterios para ser persona candidata, los requisitos para registrar las candidaturas, los tiempos de la campaña y el día de la elección. Para lo cual se coordinaba con el Instituto Electoral del entonces Distrito Federal; quienes contaban los votos el día de la elección eran funcionarias y funcionarios de la delegación en presencia de representantes de cada una de las personas candidatas registradas. La constancia de mayoría en el proceso electoral la emitía la delegación a través de las direcciones ejecutiva de participación ciudadana en coordinación con la dirección general de asuntos jurídicos y de gobierno.

Sistemas normativos indígenas. Diálogo cultural complejo y argumentación jurídica indígena

Jacqueline Guadalupe Ortiz Andrade

Mtra. Jacqueline Guadalupe Ortiz Andrade

*Catedrática de Filosofía del Derecho en la facultad
de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma
de México (UNAM)*

*Licenciada y Maestra en Derecho por la facultad de Derecho
de la UNAM, profesora por oposición de la materia de Filosofía
del Derecho en la misma facultad. Ha sido autora de los libros
Crítica y dogmática jurídicas y Racionalidad comunicativa y
argumentación jurídica indígena, además de diversos artículos.*

El derecho, dice Paul Kahn, se encuentra asentado en una cultura cuyas características van a influir en su contenido y a su vez el derecho influirá en la cultura que lo sostiene.

La cultura no es una unidad coherente e incontrovertible, como a veces puede llegar a creerse. Las culturas, dice Benhabib, son híbridas, mezcladas, cruzadas, entrelazadas e incluso contradictorias.

En la cultura existen, lo que Geertz denomina, *estructuras de significado* a partir de las cuales, por ejemplo, se puede interpretar de formas diferentes el derecho. El derecho no significa lo mismo para una persona juzgadora, para un ministerio público, para un delincuente, un comerciante o una persona indígena.

El derecho, en tanto se encuentra asentado en una cultura, está imantado por los entrecruzamientos, hibridaciones y contradicciones culturales. Sin embargo, el derecho se presenta como una unidad homogénea y coherente que se identifica con el Estado.

Mirar lo que significa el derecho para las personas juezas, abogadas, ministerios públicos, para los hombres, las mujeres, las y los extranjeros, indígenas, y en general, para las diferentes estructuras de significación que se ven afectadas por las normas jurídicas, conlleva una descripción densa.

Una descripción densa del mundo jurídico implica o podría implicar reconocer que el derecho no es homogéneo y que

no existe un único sistema jurídico, puesto que no existe una cultura única y homogénea.

La cultura indígena es distinta a la cultura de la mayoría de la población mexicana, si bien tenemos rasgos que nos identifican, lo cierto es que, por ejemplo, una ceremonia indígena es al mismo tiempo jurídica, política, mítica, ética..., y por el contrario la modernidad se sostiene, entre otras cosas, en la separación entre derecho y moral.

La descripción densa puede abrir el camino a un diálogo cultural y ayudar a contrarrestar el desprecio histórico entre el mundo indígena y el mundo moderno, empero, este diálogo es débil frente a la colonización sistémica del dinero y del poder predominante en la actualidad, por lo que requiere del apoyo del derecho.

El derecho puede ayudar a conformar una convivencia multicultural a través de la constitución de espacios públicos de enfrentamiento, tolerancia y comprensión multicultural en la que puedan conversar tradiciones jurídicas diferentes, que permitirán a los miembros de distintas culturas interactuar y negociar soluciones a sus diversos problemas, tomando elementos de sus culturas jurídicas.

DESCRIPCIÓN DENSA

La cultura puede entenderse como una urdimbre de tramas de significación (creencias, tradiciones, prejuicios, etcétera) que se encuentran superpuestas, entrelazadas entre sí, que son irregulares, extrañas y no explícitas, pero que cuentan con un mínimo de coherencia.¹

¹. Clifford Geertz, *La interpretación de las culturas*, Alberto L. Bixio (trad.), Barcelona: Gedisa, 2005, pp. 20, 24 y 30.

La cultura contiene dentro de sí diferentes estratos de significación, es decir diferentes sistemas de interacción de signos interpretables, o sea, que los signos (conductas, palabras, acontecimientos sociales, estados de conciencia, expresiones sociales, entre otros) son interpretados de diferentes maneras por diferentes comunidades sociales.

El estudio de las formas culturales, dice Kahn, debe partir desde “la perspectiva del significado que éstas tienen para el individuo que participa de la comunidad de creencias,² y no de la presuposición de validez de las mismas”.

Distanciarse de las creencias propias puede ser posible a través de un acto imaginativo de separación que constituye un modelo de comprensión que, por un lado, permite reconocer que existen diversas perspectivas desde las que puede mirarse nuestra propia experiencia y, por el otro, abre la posibilidad de estudiar críticamente nuestras creencias.³

Suspender la creencia en la existencia de un sistema jurídico único y homogéneo, identificado con el Estado (estado de derecho), puede permitirnos, por una parte, recordar que el estado de derecho no es un orden natural, o una verdad revelada, sino una forma de organizar una sociedad sostenida en una serie de creencias que constituyen la idea de la comunidad y de sus miembros particulares⁴ y, por la otra, reconocer que existen diversos sistemas normativos en un mismo Estado.

Todo sistema jurídico, dice Correas, es un sistema normativo, toda vez que está integrado esencialmente por normas. Si un determinado sistema normativo es reconocido como efectivo, entonces es calificado como un sistema jurídico válido. Los sistemas normativos de las comunidades indígenas

². Paul Kahn, *El análisis cultural del derecho. Una reconstrucción de los estudios jurídicos*, Daniel Bonilla (trad.), Barcelona: Gedisa, 2001, p. 11.

³. *Ibidem*, pp. 11 y 12.

⁴. *Ibidem*, p. 15.

en la medida que cuentan con efectividad pueden ser considerados, de acuerdo con la teoría kelseniana, como sistemas jurídicos válidos.⁵

El derecho como sistema se presenta como derecho único que se identifica con el Estado. Empero si la efectividad de las normas del sistema jurídico se encuentra ligada, entre otras cosas, a su *reconocimiento*, podemos decir que en nuestro país existen varios sistemas normativos, puesto que los órdenes normativos indígenas son reconocidos y obedecidos por los distintos grupos étnicos.⁶ Estos sistemas normativos se encuentran asentados en las diferentes culturas indígenas existentes.

Reconocer la existencia de diversos sistemas normativos conlleva aceptar que el derecho no significa lo mismo para las personas mestizas que para las indígenas, pero tampoco significa lo mismo para las autoridades que para la ciudadanía, para personas ricas que para pobres. Reconocer que el derecho significa algo diferente para las personas, según su estructura de significación, implica hacer una descripción densa.

La descripción densa consiste en explicar, por ejemplo, una conducta, una palabra o una creencia, en su contexto para que sea comprensible y tenga significado para un sujeto distinto, ajeno a esa estructura de significación.

⁵. Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, Moisés Nilve (trad.), México: Peña Hermanos, 2001, pp. 171, 172 y 173. “Al establecer el principio de que un orden jurídico para ser válido debe tener cierto grado de eficacia, nos limitamos a formular una norma del derecho positivo que no pertenece a este orden jurídico, sino al derecho internacional [...]. Este principio de efectividad, [...] constituye la norma fundamental de los diversos órdenes jurídicos nacionales [...]. Siendo una regla del derecho internacional, que el principio de efectividad no es sino de un modo relativo la norma fundamental de los órdenes jurídicos nacionales [...].” Óscar Correas, “Relaciones entre sistema normativos”, en Óscar Correas (coord.), *Derecho indígena mexicano I*, México: CEIICH/UNAM, 2007, pp. 185 y 186.

⁶. Jacqueline Ortiz Andrade, “El derecho indígena como sistema jurídico”, en Óscar Correas (coord.), *Derecho indígena...*, op. cit., pp. 265 y ss.

Una descripción densa del derecho implica investigar lo que significan las normas jurídicas para los miembros de las distintas estructuras de significación; es decir, qué significa el derecho para las y los operadores jurídicos, pero también para personas delincuentes, víctimas, familiares de éstas, entre otras.

En el estado de Yucatán⁷ se dio el caso de que una mujer huérfana, analfabeta e indígena, frente a la enfermedad de uno de sus hermanos y la necesidad de pagar la educación secundaria de otro, tomó cuatro mil pesos de la cartera de la dueña de la casa en donde laboraba como trabajadora doméstica. Al ser detenida, Cruz Narcisa Pérez Cauchi dijo, en varias ocasiones, que no comprendía por qué se la llevaban, si ya había devuelto todo lo que tomó.

En el mundo indígena, cuando se comete un acto indebido, se busca el perdón de la parte ofendida y la reparación del daño. Cruz ya había regresado el dinero que tomó, y así había reparado el daño, por lo que no lograba entender la razón por la que la castigaban con cuatro años de prisión.

El mundo indígena busca alcanzar un acuerdo, reparar el daño y lograr el perdón de la parte ofendida para restablecer, en la medida de lo posible, la armonía comunitaria.

El juez de Yucatán que la condenó a cuatro años de prisión, sólo tomó en cuenta el hecho de que Cruz se apropió de algo ajeno sin consentimiento y sin derecho para ello, pero se olvidó de la comprensión del mundo jurídico de Cruz y de su cultura.

A partir de una descripción densa, además de tomar en cuenta la estructura de significación del juez estatal,

⁷. Nancy Walker Olvera, “¿Qué es lo justo? Discrepancia en torno a un caso de robo”, en Esteban Krotz (coord.), *Aproximaciones a la antropología jurídica de los mayas peninsulares*, Yucatán, México: Universidad Autónoma de Yucatán, 2001, pp. 183 y ss.

que está enraizada en las normas del Código Penal del Estado de Yucatán, también debería mirarse la estructura de significación de Cruz.

Desde la perspectiva del juez es primordial defender la propiedad privada y por ello declara culpable a Cruz. Desde la perspectiva de Cruz, se debe regresar lo que se tomó —como lo hizo—, y pedir perdón. De haberse tomado en cuenta, por lo menos, estas dos estructuras de significación, tal vez la resolución habría sido distinta.

Cruz pudo haber pedido perdón, ser despedida de su trabajo y pagar un indemnización, acorde al monto de lo robado, como reparación del daño. Por un lado, se reconoce que Cruz actuó en contra de la ley y se determina un castigo propio del sistema jurídico mexicano —indemnización y despido justificado—, y al mismo tiempo se regresa lo robado y se pide perdón como se acostumbra en muchos sistemas normativo indígenas.

El derecho mexicano quiere reparar el daño y castigar. El daño se repara cuando se regresa el monto robado, y se castiga cuando se obliga a dar una indemnización por el daño causado y se despiden a Cruz de su trabajo. El mundo indígena quiere que se repare el daño y que se restablezca la armonía entre las partes. El daño se repara regresando lo robado y se intenta restablecer la armonía solicitando el perdón y, en su caso, otorgándolo.

La concepción homogénea de las culturas ha llevado a una visión holística de las mismas y de las sociedades, y también a creer que el diálogo se ve limitado por la fuerte incompatibilidad entre ellas, como si no tuvieran ningún elemento compatible.

“Si los marcos de referencia, ya sean lingüísticos o conceptuales fueran radicalmente incommensurables [o totalmente incommensurables] ni siquiera podríamos saberlo”. No podríamos

distinguir las diferentes culturas, ya que “no podríamos aislar las actividades humanas complejas como totalidades inteligibles y coherentes, con sus mitos, rituales y símbolos y describirlos como una ceremonia matrimonial, una celebración o una plegaria”,⁸ como tales.

Si podemos identificar los símbolos de otra estructura de significado, es porque de alguna forma son similares a los símbolos de nuestra propia estructura de significado, aunque simbolicen algo distinto. Esta *universalidad relativa* es lo que posibilita la comunicación. Una universalidad absoluta impide “ampliar los horizontes de nuestra comprensión”, en tanto que un relativismo universal puede generar “indiferencia y hostilidad, e incluso agresión y violencia”.⁹

En todas las culturas existen elementos universales y particulares. Ocuparse exclusivamente de la universalidad implica soslayar la riqueza de las diferencias limitando las “comunidades de conversación”.¹⁰ Si miramos lo universal y lo diferente del mundo moderno y del mundo indígena, podremos intentar establecer un diálogo entre ellos. De este modo el diálogo entre las culturas es posible, a pesar de que sea complejo.

DIÁLOGO CULTURAL COMPLEJO

En la realidad, el mundo indígena y el mundo moderno se encuentran entrecruzados. La cultura indígena y el derecho indígena están entrecruzados con la cultura y el derecho de la sociedad moderna. La solidaridad indígena está mezclada

⁸. Seyla Benhabib, *Las reivindicaciones de la cultura, igualdad y diversidad en la era global*, Alejandra Vasallo (trad.), Argentina: Katz, 2006, pp. 67 y 68. Los corchetes son nuestros.

⁹. *Ibidem*, p. 69.

¹⁰. *Ibidem*, pp. 71 y 72.

con la enajenación del mundo capitalista, lo mismo que la arbitrariedad del alma bella indígena con la libertad de la sociedad moderna.¹¹

El diálogo cultural complejo debe partir de la hibridación para posteriormente hacer distinciones culturales, lo cual puede ser posible a través de una descripción densa. La descripción densa, por un lado, ayuda a reconocer y diferenciar las distintas concepciones del mundo (estructuras de significación) y al explicar su contexto para hacerlas comprensibles a las y los demás, devela sus semejanzas; pues, como dice Banhabib, podemos identificar los símbolos culturales de otra cultura, gracias a que son similares a los símbolos de nuestra propia cultura.

En el caso del diálogo cultural jurídico es necesario partir del entrecruzamiento jurídico entre los diferentes sistemas normativos, para ampliar el ámbito de análisis cultural, y alcanzar el diálogo cultural-jurídico complejo.

En una sociedad modernas pluralista como la nuestra, el derecho debe propiciar la existencia compartida de unos mínimos de justicia progresivamente ampliables, y el respeto de los máximos de felicidad y de sentido de la vida que son valiosos para los diferentes actores sociales.¹²

Un medio para logra compartir mínimos de justicia y respetar máximos de felicidad puede ser el modelo del diálogo cultural complejo propuesto por Seyla Benhabib.

Benhabib propone, por un lado, “universalizar el derecho a ciertos beneficios a todos los grupos en una sociedad”, por ejemplo, un salario igual por un trabajo igual independientemente del género; esta política del reconocimiento a la igualdad puede contribuir a la constitución de mínimos

¹¹. Jacqueline Ortiz Andrade, *Racionalidad comunicativa y argumentación jurídica indígena*, México: Porrúa, 2018, pp. 203 y ss.

¹². Adela Cortina, *Justicia cordial*, Madrid: Mínima Trotta, 2010, pp. 21, 23 y ss.

de justicia; por otro lado, propone el establecimiento de “centros, políticas y grupos ‘interculturales’”, por ejemplo, instituciones o política dirigidas a brindar apoyo a miembros de pueblos originarios para que puedan presevar su idioma y su estructura de significación en general. Este tipo de instituciones —como la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas— o políticas del reconocimiento a la diferencia¹³ puede favorecer el respeto de la idea de felicidad de los distintos actores sociales.

La universalización de derecho más la política del reconocimiento puede llevarnos a un diálogo que le dé fluidez a las fronteras grupales, para fomentar la integración de las minorías, como la mujeres, las personas indígenas, homosexuales, entre otras, con medios más flexibles, igualitarios y democráticos deliberativos que “consideran a las personas como seres capaces de elaborar narraciones y resignificaciones culturales que, a través de sus acciones, se reapropian y transforman sus legados”.¹⁴

Un ejemplo de cómo es posible una resignificación cultural pueden ser los MAREZ, (Municipios Autónomos Rebeldes del Ejército Zapatistas), que tienen su origen en el municipio libre reconocido en la Constitución mexicana, pero funcionan bajo los principios culturales de las comunidades indígenas. Las comunidades zapatista han conservado algunos aspectos del municipio y al mismo tiempo los han transformado.¹⁵

El diálogo cultural complejo no sólo contempla a los grupos dominados, sino que destaca que es indispensable la participación de los grupos dominantes para que sus integrantes puedan también hacer “resignificaciones culturales”

¹³. Seyla Benhabib, *Las reivindicaciones de la cultura*, op. cit., p. 142.

¹⁴. *Ibidem*, pp. 128, 129 y 144.

¹⁵. Jacqueline Ortiz Andrade, *Racionalidad comunicativa y argumentación jurídica indígena*, op. cit., pp. 75-78, 153 y ss.

y transformen sus legados mediante el diálogo racional con las minorías dominadas.

Lo que posibilita una comunidad de comunicación es que cada perspectiva puede volverse una “opción real”. La dificultad recae en la posibilidad y probabilidad del surgimiento de enfrentamientos entre diferentes horizontes culturales o grupales. Empero la interpenetración entre las culturas nos lleva a buscar una fusión o combinación entre horizontes culturales y grupales, en las que además de los procesos de cuestionamiento y enfrentamiento, se produzca un “aprendizaje mutuo”, para lo cual es preciso, entre otras cosas, identificar, confrontar y superar nuestros prejuicios.¹⁶

Por ejemplo, a diferencia de lo que se cree, no sólo las personas indígenas deben aprender la libertad o la ciencia del mundo moderno, y desaprender el trato desigual hacia las mujeres; también “las personas modernas” debe aprender la solidaridad indígena, y desaprender el menospicio y la enajenación.

Un diálogo cultural complejo entre el mundo moderno y el mundo indígena tratará de compaginar, por ejemplo, la libertad del primero con la solidaridad del segundo, sin rehuir las confrontaciones entre ambas culturas.

ARGUMENTACIÓN JURÍDICA DENSA

La concepción homogénea del derecho ha llevado a una visión monológica del mismo, de sus problemas y soluciones.

En la medida en que el sistema jurídico permita una argumentación plural, desde las distintas estructuras de significado, propiciará, en algún sentido, la pluralidad entre los miembros

¹⁶. Seyla Benhabib, *Las reivindicaciones de la cultura*, op. cit., p. 75.

de la sociedad, lo cual puede ser posible en razón de que la creación, argumentación y aplicación del derecho descansa en procedimientos institucionales; la moralidad interna del derecho puede encontrarse en la idea de imparcialidad en la creación y, sobre todo, en la aplicación de las normas.

Durante la aplicación de las normas deben tomarse en cuenta los intereses de todas las partes participantes y deben discutirse todos los elementos relevantes de la situación concreta. El derecho debe abrirse a la argumentación plural, y tratar de mitigar en su creación y aplicación la influencia de la concepción unilateral y monológica del estado de derecho.

En el año 2018 tres miembros del pueblo Kiliwa solicitaron ante el módulo del Registro Federal de Electores del INE en Ensenada, Baja California, la inclusión del pueblo indígena al que pertenecen —pueblo Kiliwa—, en su credencial para votar, así como la corrección y/o rectificación de sus domicilios,¹⁷ bajo los siguientes argumentos:

Los kiliwas —originarios de Baja California—, a pesar de contar con el reconocimiento constitucional de sus derechos colectivos como pueblo indígena, tienen problemas para ejercer sus derechos como tal, y como integrantes de una comunidad indígena, toda vez que, por un lado, en algunas ocasiones erróneamente se les ha considerado como un pueblo extinto; por el otro, si bien el código postal de su domicilio corresponde con el municipio de Ensenada, Baja California, lo cierto es que viven en diferentes ejidos: en el ejido Valle de Trinidad o en el ejido Arroyo de León o Kiliwas, al que también se le refiere como quiliwas o quiliwias.¹⁸

¹⁷. Carlos Francisco López Reyna, “Pueblo indígena como dato personal en la credencial para votar. Caso pueblo Kiliwa”, en *Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas*, México: TEPJF, 2020, p. 160.

¹⁸. *Ibidem*, 160 y 163.

El 3 de abril de 2018, el vocal del Registro Federal de Electores en la 03 Junta Distrital Ejecutiva del INE emitió una resolución favorable en relación con la corrección y/o rectificación de los domicilios, pero no así para la solicitud de la inclusión del pueblo indígena al que pertenecen las personas peticionarias.

Debido a que una ciudadana promovió un juicio para la protección de sus derechos electorales, el 10 de mayo de 2018, la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) determinó que el asunto debía ser resuelto por el Consejo General del INE, quien el 29 de mayo de 2019 resolvió no incluir el nombre del pueblo al que pertenece la peticionaria, argumentando, entre otras cosas, que el INE carece de atribuciones y de posibilidades para verificar la pertenencia de una persona a un grupo indígena.¹⁹

Empero, siguiendo a la Sala Regional Guadalajara en la sentencia SG-JDC-153/2018, las y los consejeros agregan:

*El hecho de que la adscripción indígena de la ciudadanía no sea incorporada en la credencial para votar con fotografía, no coarta por ningún motivo el derecho a la identidad ni mucho menos los derechos político-electORALES de los ciudadano.*²⁰

¹⁹. INE/CG167/2019 Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se acata la sentencia SG-JDC-153/2018 dictada por la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 38 y ss. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/106973/CGEx201903-29-ap-12.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Carlos Francisco López Reyna, “Pueblo indígena como dato personal en la credencial para votar. Caso pueblo Kiliwa”, *op. cit.*, p. 167.

²⁰. INE/CG167/2019 Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se acata la sentencia SG-JDC-153/2018 dictada por la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 36. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/>

El INE dejó de lado el hecho de que el pueblo Kiliwa ha sido, de forma equivocada, considerado extinto, lo que dificulta a sus miembros el ejercicio de sus derechos como indígenas, por lo que se les ha coartado su derecho a la identidad. Que los derechos estén reconocidos por la ley no significa que se tienen. Tener derechos significa ejercerlos, hacerlos valer. Si bien es cierto que el reconocimiento legal es indispensable, no es suficiente. Los miembros del pueblo Kiliwa tienen derechos en potencia, pero no en acto. De haberse tomado en cuenta sus argumentos, su estructura de significado, el INE habría podido verificar —con ayuda de algunas instituciones como el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y/o la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunicades Indígenas— la pertenencia de la peticionaria a la comunidad Kiliwa y en su caso incluir en su credencial para votar el nombre de su comunidad de origen, y con ello garantizar de mejor manera su derecho a la identidad.

Si bien es cierto que el derecho necesita de contenidos técnicos, y las resoluciones deben preservar la seguridad jurídica, no es menos cierto, como lo señala Dworkin, que las y los operadores jurídicos deben tomarse los derechos en serio, para tratar que todos los miembros de su comunidad jurídico-política tengan los mismos derechos y las mismas consideraciones.²¹

Si bien es cierto, dice Ihering, algunas resoluciones jurídicas pueden ser puramente abstractas, ésa es una “reparación mecánica” de la maquinaria jurídica, como cuando se remplaza un tornillo por otro.²² La finalidad del derecho es la de

[xmlui/bitstream/handle/123456789/106973/CGex201903-29-ap-12.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://hdl.handle.net/123456789/106973/CGex201903-29-ap-12.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

²¹. Ronald Dworkin, *Los derechos en serio*, Marta Guastavino (trad.), Barcelona: Ariel, 2012, pp. 38 y ss.

²². R. Von Ihering, *El fin del derecho*, Leonardo Rodríguez (trad.), Madrid: B. Rodríguez Serra (ed.), pp. 10-16. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/9431>

“garantizar las condiciones de vida de la sociedad”. Las condiciones de vida no son sólo materiales —alimentos, casa, vestimenta, etcétera—, sino también morales —el amor, el honor, la educación, la identidad...—; estas condiciones de la vida no son absolutas, sino relativas, ya que implican una serie de interés —estructuras de significación— que actúan en distintas direcciones y que pueden entrar en contradicción y generar conflictos; conflictos que necesitan de normas jurídica para ser resueltos.²³

En el derecho se encuentran entrelazadas, mezcladas, e incluso en disputa, diversas estructuras de significación que luchan y oponen una gran resistencia al verse amenazadas. En esa lucha, dice Ihering, nace y vive el derecho.

Los contenidos técnicos del derecho, el conocimiento de los precedentes, la atención a la debida imparcialidad son indispensables para garantizar la seguridad jurídica, una argumentación jurídica densa propicia la pluralidad y la inter-subjetividad entre las y los ciudadanos de un Estado, por lo que juntos pueden dar lugar a una comprensión multicultural en la que puedan conversar culturas jurídicas diferentes.

REFERENCIAS

Benhabib, Seyla, *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global*, Alejandra Vasallo (trad.), Argentina: Katz, 2006.

Cortina, Adela, *Justicia cordial*, Madrid: Mínima Trotta, 2010.

²³. *Ibidem*, pp. 274 y ss. Rolando Tamayo y Salmorán, *Elementos para una teoría general del derecho. (Introducción al estudio de la ciencia jurídica)*, 2^a. ed., México: Themis, 1998, p. 359.

Correas, Óscar (coord.), *Derecho indígena mexicano I*, México: CEIICH/UNAM, 2007.

Dworkin Ronald, *Los derechos en serio*, Marta Guastavino (trad.), Barcelona: Ariel, 2012.

Geertz Clifford, *La interpretación de las culturas*, Alberto L. Bixio (trad.), Barcelona: Gedisa, 2005.

Kahn, Paul, *El análisis cultural del derecho. Una reconstrucción de los estudios jurídicos*, Daniel Bonilla (trad.), Barcelona: Gedisa, 2001.

Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, Moisés Nilve (trad.), México: Peña Hermanos, 2001.

López Reyna, Carlos Francisco, “Pueblo indígena como dato personal en la credencial para votar. Caso pueblo Kiliwa”, en *Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas*, México: TEPJF, 2020.

Ihering, Von, R., *El fin del derecho*, Leonardo Rodríguez (trad.), Rodríguez Serra (ed.), Madrid. Disponible en <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/9431>

INE/CG167/2019 Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se acata la sentencia SG-JDC-153/2018 dictada por la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 38 y ss. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/106973/CGEx201903-29-ap-12.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

INE/CG167/2019 Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se acata la sentencia SG-JDC-153/2018 dictada por la Sala Regional Guadalajara

del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 36. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/106973/CGEx201903-29-ap-12.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ortiz Andrade, Jacqueline, *Racionalidad comunicativa y argumentación jurídica indígena*, México: Porrúa, 2018.

Tamayo y Salmorán, Rolando, *Elementos para una teoría general del derecho. (Introducción al estudio de la ciencia jurídica)*, 2^a. ed., México: Themis, 1998.

Walker Olvera, Nancy, “¿Qué es lo justo? Discrepancia en torno a un caso de robo, en Esteban Krotz (coord.), *Aproximaciones a la antropología jurídica de los mayas peninsulares*, México, Yucatán, Universidad Autónoma de Yucatán, 2001.

IX. La transformación evolutiva del derecho electoral desde la participación política de las personas LGBTTTIQA+





**La transformación evolutiva de
los derechos político-electorales
de la población LGBTTIQA+ a
través de las acciones afirmativas.
Avances, resistencias y desafíos
para la efectiva representación
política de la diversidad sexual**

Óscar Daniel Rodríguez Fuentes

Mtro. Óscar Daniel Rodríguez Fuentes

**Consejero Electoral del Instituto Electoral
del Estado de Coahuila**

Licenciado en Derecho por la facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila, con especialidad en Derecho Electoral, Democracia y Representación; además cuenta con una Maestría en Derechos Humanos con Acentuación en Derechos Políticos por la misma institución. Tiene un Posgrado en Ciencia Política y Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), campus Argentina, y actualmente es estudiante del Doctorado en Derecho Electoral impartido en el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

Ha cursado diplomados en acceso a la justicia en materia de derechos humanos, gobierno municipal, derecho electoral, derecho procesal electoral y evaluación de políticas públicas. Ha realizado más de 60 cursos de especialización en materia jurídica y de ciencias sociales. Actualmente es Consejero Electoral del Instituto Electoral de Coahuila, activista por los derechos LGBTTIQA+ y profesor universitario.

INTRODUCCIÓN

En México el sistema político-electoral y las normas que lo rigen han ido evolucionando de manera rápida y continua en los últimos 30 años. Lo anterior no sólo obedece a la transición democrática que se ha construido en ese lapso en el que el derecho electoral se ha reinventado para crear nuevas figuras jurídicas y se han replanteado algunas otras, sino también a la inclusión de diversos actores sociales que demandan una mayor y mejor representación en los órganos de toma de decisiones.

La reforma de las instituciones electorales mexicanas se ha dado a lo largo de un camino sinuoso, no exento de conflictos y resistencias que de alguna forma han complejizado el sistema político-electoral (Cantú, 2009), pero a la vez se ha permitido una mayor inclusión tratando de evolucionar de un sistema de democracia liberal formalista, centrada en el principio de neutralidad (Gargarella, 2002), a uno con más sustancia en el que los derechos humanos, como centro del sistema jurídico, han sido el motor de grandes cambios (Ferrajoli, 2012).

En ese sentido, en el ámbito electoral la paridad de género y las acciones afirmativas quizá sean las figuras que más desarrollo teórico-jurisprudencial han tenido en nuestro país, y sin duda las que más han sido cuestionadas por los actores

políticos, debido a su naturaleza disruptiva y las dificultades que de alguna forma pueden significar para quienes hasta ahora detentan el poder de forma hegemónica sobre un sistema político y normativo heteropatriarcal; es decir, un sistema político que habitualmente degrada, explota y controla a todas las demás personas (Jeffreys, 1993:185).

Dado que el sistema heteropatriarcal es por definición un sistema desigual en donde una minoría masculina y heterosexual ostenta el poder, las acciones afirmativas se han convertido en uno de los pocos modelos institucionales que combaten esta situación, pues a pesar de las críticas que pudieran hacerse respecto a las mismas —sobre todo relacionadas con que las personas que llegan por medio de las acciones generalmente también forman parte del sistema político—, lo cierto es que también han llevado a los puestos de toma de decisiones a personas que verdaderamente buscan mejorar las condiciones de los grupos a los que representan.

Así, el modelo de acciones afirmativas conocido como *cuotas* o *cupos* ha permitido una mayor integración de los grupos históricamente vulnerados en los órganos de toma de decisiones; lo que ha dado voz a los grupos que no la habían tenido o la tenían de manera esporádica o indirecta. En ese sentido, partimos de la idea de que las cuotas como acciones afirmativas representan un mecanismo que permite una mayor representación política a fin de *normalizar*, visibilizar y dar voz a quienes han sido excluidos deliberadamente del ámbito público.

En esos términos, el presente trabajo tiene como objetivo describir y analizar el desarrollo de los derechos político-electorales de la población LGBTTIQA+ a través del derecho electoral, haciendo énfasis en las acciones afirmativas, conocidas como *cuotas arcoíris*, por ser éstas las que mayor repercusión han tenido en nuestro sistema electoral.

Con tal objetivo, el trabajo se divide en cuatro apartados: primero se analizan los derechos políticos de la diversidad sexual; posteriormente se estudian las acciones afirmativas de manera teórica y jurisprudencial; luego, se hace hincapié en las cuotas arcoíris, desarrollando su concepto, importancia y criterios para su implementación; finalmente, se indica una serie de derechos que podrían ser garantizados de manera efectiva, bajo la lógica de la protección más amplia y progresiva de los derechos de la población LGBTTTIQA+.

LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LA POBLACIÓN LGBTTTIQA+

De acuerdo con la *Declaración sobre los Derechos Político-Electorales de la Población LGBTTTIQA+ en el Continente Americano*, existen diversas maneras en las que se ha llamado a las personas de la diversidad sexual a lo largo de la historia y en diversas culturas, como: “personas dos espíritus, muxe, enchaquirados, winkte, nádleehi, lesbianas, homosexuales, gays, bisexuales, pansexuales, asexuales, grisexuales, trans, travestis, transexuales, transgénero, no binaries, queer, intersex, disidencias sexuales y de género”. Sin embargo, en los últimos años se han conglomerado en distintas siglas o acrónimos como LGBT, LGBTI, LGBTTTI, LGBATIQ+ y LGBTTTIQA+; siendo esta última la que utilizaremos por ser las más común en América Latina.

El acrónimo LGBTTTIQA+ hace referencia a las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero, travestis, intersexuales, queer y asexuales, y se le agrega un símbolo de + para identificar a todas aquellas orientaciones y expresiones de género distintas que se van conceptualizando con el tiempo, tal como ha sucedido con las personas no binarias.

En el entendido de que la sexualidad es diversa, fluida y variante, y que no puede estar condicionada a esquemas rígidos y absolutos.

Las personas LGBTTIQA+, como todas las demás personas, deberían tener garantizados sus derechos político-electorales en igualdad de circunstancias. No obstante, aunque formalmente no existen en México impedimentos legales para que los ejerzan, lo cierto es que a lo largo de la historia han existido diversos obstáculos para ello, la mayoría de corte social y político. Los cuales se ha buscado atenuar por medio de acciones afirmativas y otras medidas de nivelación e inclusión.

Los derechos político-electorales que tiene la población LGBTTIQA+ son, entre otros:

- A.votar y ser votados, votadas y votades (utilizando esta terminología que incluye a las personas no binarias);
- B. a asociarse libre y pacíficamente para tomar parte de asuntos políticos;
- C.a participar y militar en partidos políticos;
- D.de autogobierno y de consulta de los pueblos, comunidades y naciones indígenas y afrodescendientes;
- E. a participar en mecanismos de democracia representativa y participativa;
- F. a formar parte de autoridades electorales; y,
- G.de acceso a la justicia en materia electoral.

Si bien a primera vista ninguno de estos derechos se diferencian de los que pudiera tener cualquier otra persona, lo cierto es que sí existen algunas medidas que pueden aplicarse a cada uno de ellos, a fin de garantizarlos de mejor manera y corregir el sesgo de orientación sexual e identidad de género que se tiene de cada uno, tales como acciones afirmativas o medidas de integración y nivelación. Para efectos de este trabajo haremos hincapié en las primeras por considerar que han sido las que más han influido en el derecho electoral mexicano tanto a nivel jurisprudencial como legislativo.

LAS ACCIONES AFIRMATIVAS Y SU IRRUPCIÓN EN EL ESPACIO PÚBLICO DESDE LAS POBLACIONES LGBTTIQA+

En la actualidad, uno de los retos más importantes que tiene toda sociedad democrática es justamente el de la diversidad, pues como lo ha planteado Silvina Ramírez, la diversidad se presenta en las sociedades contemporáneas con una fuerza inusitada y representa un desafío para las teorías de la democracia clásica que pretenden explicarla y justificarla sin modificar sustancialmente el paradigma de la libertad y la igualdad (Ramírez, 2007).

Hasta el siglo XX prácticamente ningún sistema jurídico contemplaba la posibilidad de establecer medidas específicas para combatir la desigualdad o la discriminación de grupos históricamente discriminados, pues la concepción liberal de igualdad y el constitucionalismo individualista se limitaron a crear un sistema de normas en el que prevalecía el principio de igualdad formal y la no intervención del Estado bajo la premisa de neutralidad.

Durante la segunda mitad del siglo, la explosión social derivada de lo que Hobsbawm llamó Revolución Cultural, trajo al escenario político internacional una multiplicidad de actores, entre grupos, organizaciones y movimientos preocupados por temas como el sexismo, el racismo, la homofobia, la ecología y el armamento nuclear (Hobsbawm, 1998). Asimismo, desde la izquierda comenzó a cuestionarse la idea tradicional de la lucha de clases limitada a la dicotomía proletariado-burguesía, y se incluyeron dentro del debate público temas tan diversos como los de grupos que se sentían marginados o excluidos por el sistema (Wallerstein, 1989; Laclau y Mouffe, 1987).

Tras estos movimientos sociales, el derecho comenzó a introducir un enfoque de tratamiento igualitario con base en las diferencias, a través de un conjunto de ideas llamadas *multiculturalismo*, las cuales tienen su sustento en el concepto de la emancipación (Kymlicka, 2015).

Según Silvina Ramírez, la igualdad como emancipación tiene como principales características la no obstaculización del despliegue del plan de vida elegido —del grupo históricamente discriminado—, a través de la garantía de no discriminación; la realización de acciones positivas que aseguren el desarrollo y la protección de algunos derechos imprescindibles para llevar adelante el plan de vida elegido; y, una particular preocupación por situar históricamente a personas y colectivos (Ramírez, 2007).

En ese contexto de emancipación podemos encontrar que se desarrollan las acciones afirmativas, las cuales pueden definirse como “medidas especiales de carácter legal que obligan a dar un tratamiento preferencial y temporal hacia un grupo históricamente y de múltiples formas discriminado, con el fin de corregir las desventajas de desigualdad de trato en el ejercicio de derechos y libertades y equiparar

su situación con la de los grupos no discriminados para avanzar en la igualdad” (González, 2017: 57). Éstas se oponen radicalmente a la idea tradicional de igualdad, pues parten de la idea de equilibrar las condiciones entre múltiples sujetos en concordancia con sus necesidades específicas, teniendo como punto de partida la exclusión histórica, estructural y sistemática de ciertos grupos.

Según Marcela Rodríguez, las acciones afirmativas se pueden justificar a través de tres fundamentos básicos: la justicia compensatoria, la justicia distributiva y la utilidad social (Rodríguez, 2008). La primera sostiene que todas las personas o colectivos que han sufrido injurias originan un derecho a la reparación y restitución. La segunda hace hincapié en que la distribución de bienes y recursos debe estar guiada por una preocupación real respecto a factores tales como derechos, méritos, contribuciones y necesidades. Finalmente, el fundamento de la utilidad social argumenta que las acciones positivas deben estar justificadas en cuanto son necesarias o convenientes para maximizar el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Acudiendo a la clasificación propuesta por la autora, podemos concluir que las acciones afirmativas en favor de la población LGBTTTIQA+ pueden justificarse. En primer lugar, es claro que las personas pertenecientes a la diversidad sexual han sufrido discriminación en casi todos los ámbitos de su vida. Desde una concepción de una “vida pecaminosa” en la esfera religiosa, pasando por la “enfermedad” en el área médica y psicológica, y hasta por “criminalidad” en el campo jurídico. Las sexualidades no heteronormadas han sufrido discriminación histórica, estructural y sistemática.

De ahí la necesidad de restitución de sus derechos en todos los ámbitos: social, jurídico, político y cultural, en el que se requiere una reivindicación del propio ser (ser diverso)

sin miedo a la discriminación, la estigmatización, la persecución y la violencia, que hasta ahora continúa vigente en muchos contextos actuales. Hasta ahora quienes formamos parte de la diversidad sexual no contamos con nuestros derechos básicos como matrimonio, adopción y reconocimiento de la identidad de género, garantizados en todo el país y el reconocimiento y respeto de los mismos depende de la voluntad política de cada entidad federativa; ya ni hablar de los derechos político-electorales de la población LGBTTTIQA+, a pesar de existir criterios jurisprudenciales en todas estas materias.

Por lo que corresponde al segundo elemento, debemos decir que la población LGBTTTIQA+ es un grupo con necesidades específicas que debe ser atendido desde una perspectiva de derechos humanos de la diversidad sexual y de género. Esto es así debido a que el derecho y, en general, la construcción social e institucional de la mayoría de los países es sexista y heteronormada, por lo que todo lo que no entre en esa categoría generalmente es excluido (Puga, 2008). De ahí que el principio de igualdad formal se quede corto en la protección a los derechos de las personas LGBTTTIQA+.

Asimismo, el establecimiento de acciones afirmativas en favor de la diversidad sexual tiene un gran potencial respecto de su utilidad social, el cual deviene justamente de la irrupción, visibilización y posterior *normalización* y empatía de los temas en favor de la diversidad sexual, lo que genera un ambiente más seguro para las personas de esta población, además de que fortalece la democracia al combatir frontalmente la discriminación.

Por lo que toca a los criterios jurisprudenciales de las acciones afirmativas, resulta importante mencionar que la Jurisprudencia 11/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF, 2015) ha establecido que aquéllas tienen los siguientes elementos:

- A. Objeto y fin:** hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades;
- B. Destinatarias:** personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos; y,
- C. Conducta exigible:** abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. La elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr. La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos.

En México, las acciones afirmativas, medidas de nivelación e integración que se han implementado en favor de las personas LGBTTIQA+ en materia electoral, comenzaron apenas en los años 2012 y 2015, en los que el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), y posteriormente de la Ciudad de México, implementaron documentos para el “reconocimiento institucional de las personas marginalizadas históricamente”, una serie de medidas como la impresión y distribución de trípticos, carteles y capacitación a las y los funcionarios de casilla para permitir la votación de las personas trans, aunque su identidad o expresión de género no coincidiera con la fotografía de su credencial de elector, misma que se formalizó

en la Circular núm. 111 emitida por la Secretaría Ejecutiva del entonces IEDF (Garza, 2021).

Sobre los derechos de las personas trans, en el año 2017 el Instituto Nacional Electoral (INE) emitió el “Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana”, el cual tuvo entre sus principales objetivos:

- A. Evitar que la falta de concordancia entre la expresión de género de la persona votante con la fotografía de la credencial para votar, o bien con el nombre o el sexo asentado en ella, pudiera ser causa para impedir el voto;
- B. En la “Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral” se incorporaron medidas de inclusión para asegurar un trato igualitario y sin discriminación en el derecho al voto de las personas trans; y,
- C. Se informó sobre la posibilidad de que las personas trans pudieran actualizar sus datos en el Registro Federal de Electores.

Asimismo, en el año 2018 y derivado de la sentencia SUP-JDC-304/2018, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca emitió lineamientos en donde se reconocieron los derechos político-electorales de las personas trans, intersex y muxes. Ello a raíz de un caso en el que se intentó hacer un fraude al principio de paridad de género (TEPJF, 2018).

En el año 2021 surgieron las primeras cuotas arcoíris, iniciando con el acuerdo INE/CG18/2021, en el que se establecieron estas cuotas en la Cámara de Diputaciones y que derivaron de la sentencia SUP-RAP-121/2020. Es importante mencionar que el INE acató tal resolución con un espíritu progresivo, pues la sentencia se refirió de manera genérica a “otros grupos en situación de vulnerabilidad” (TEPJF, 2020).

De la misma forma, mediante el acuerdo CG-A-26/2021 se aprobaron las primeras cuotas arcoíris a nivel local en el estado de Aguascalientes, además del reconocimiento de la categoría no binaria, mismas que derivaron de la sentencia SM-JDC-59/2021, cuya promotora fue Salma Luévano Luna.

En ese mismo año, el estado de Coahuila implementó las primeras acciones afirmativas para integrar a los órganos electorales descentrados municipales y distritales, de igual forma consistentes en cuotas; no obstante, y a pesar de ese avance, las cuotas arcoíris no progresarían para los cargos de elección popular. Este caso es interesante porque en 2023 se logró un acuerdo para implementar acciones afirmativas, mismo que fue revocado por el Tribunal Electoral local, a raíz de lo cual luego el propio Consejo General del OPLE emitió por mayoría nuevos lineamientos más restrictivos y menos protectores.

Así van los vaivenes de las acciones afirmativas en favor de la diversidad sexual en materia electoral, que no han estado exentos de fuertes debates teóricos, políticos y jurisprudenciales, pero ninguna ha sido tan disputada como las cuotas arcoíris, pues éstas implica la forma más directa desde lo institucional de combate del monopolio del poder de los hombres heterosexuales.

LA CUOTA ARCOÍRIS COMO ACCIÓN AFIRMATIVA, UNA MEDIDA NECESARIA PARA LA INCLUSIÓN

Los antecedentes de las cuotas los podemos encontrar en dos vertientes; la primera de ellas fueron las *affirmative actions* iniciadas como políticas públicas en los Estados Unidos de América, en favor de las y los ciudadanos afrodescendientes, quienes sufrían un sistema de discriminación sistémico (Shuck, 2003). El otro antecedente lo podemos encontrar en las cuotas de género, que surgieron en los años sesenta, en los partidos socialdemócratas de la mayoría de los países nórdicos.

En los años noventa, países como Francia aprobaron en su normativa sistemas de paridad en los que las listas de candidaturas se conformaron por el cincuenta por ciento de mujeres y hombres en forma alternada (Fernández, 2011). En esa misma década, las cuotas de género se introdujeron en América Latina, primero en Argentina y Venezuela en 1991, y posteriormente en México en 1993. Entre 1991 y 2008, la mayoría de los países de esta región del mundo incluyeron en sus legislaciones electorales algún tipo de cuota de género.

En el caso particular mexicano, las leyes electorales fueron ampliando las cuotas de género hasta que en 2014 una reforma constitucional estableció la paridad de género para los cargos legislativos. En 2015, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó la sentencia SUP-REC-46/2015, en la que, aplicando el principio pro persona, hizo extensible la paridad a todos los cargos de los ayuntamientos, iniciándose así la paridad horizontal y vertical (TEPJF, 2015a). En junio de 2019 se aprobó una nueva reforma constitucional, que obliga a que todos los cargos públicos, sean

de elección popular o no, se ocupen bajo el principio de paridad de género.

Destacamos el camino de las cuotas de género, porque son justamente el mismo que se ha seguido en cuanto a las acciones afirmativas de otros grupos. Las cuotas de género dejaron de utilizarse porque dentro del sistema político mexicano se comprendió que la participación de las mujeres en la vida pública era no sólo necesaria sino adecuada y justificada, y que lo irracional era el monopolio del poder en manos de los hombres (Cobo, 2002).

Ahora bien, demostrar cuán irracional es la idea de que el poder debe estar únicamente en un sector heteropatriarcal, es la aspiración que, desde la lucha LGBTTTIQA+, se busca alcanzar a partir de las acciones afirmativas en favor de la diversidad sexual, especialmente con las llamadas *cuotas arcoíris*. La irrupción de las personas LGBTTTIQA+ en la escena política del país se ha construido a golpe de sentencia con triunfos y derrotas en los tribunales, sobreponiéndose a la constante resistencia de partidos y otros actores políticos.

Podemos definir la *cuota arcoíris* como una acción afirmativa que busca garantizar espacios específicos reservados para la población LGBTTTIQA+, a fin de garantizar su representación efectiva en espacios públicos, de toma de decisiones u otros cupos dentro de instituciones públicas y/o privadas. En el caso específico de México, la cuota arcoíris se ha relacionado más con una cuota electoral en puestos de elección popular, que ha sido propuesta por personas activistas y defensoras de derechos humanos.

Las cuotas arcoíris son importantes porque permiten la efectiva representación de las personas LGBTTTIQA+, lo cual se traduce en la propuesta e implementación de leyes y políticas públicas diseñadas por personas de la diversidad sexual para personas de la diversidad sexual, quienes conocen

de manera específica las necesidades de la población y, por lo tanto, están en mejores condiciones para trabajar en favor de estos grupos. Sin olvidar que aportan de manera sustancial mayor pluralidad social y política a los órganos de representación.

De la misma forma, las cuotas arcoíris generan una mayor visibilidad de un grupo que históricamente ha tenido que estar escondido, debido a las condiciones de exclusión y discriminación que aún se viven en muchos contextos de la actualidad. Las cuotas arcoíris a su vez generan oportunidades de participación en espacios públicos y con ello aumentan el impacto político y social dentro de una comunidad.

Si bien no existe una forma única en la que pueden implementarse las cuotas arcoíris, ya que su diseño dependerá del contexto y el fin que busquen alcanzar, lo cierto es que jurisprudencialmente se han desarrollado una serie de criterios que pudieran ayudar a construirla.

El primero de ellos es el SM-JDC-59/2021 en el que se estableció que las cuotas arcoíris deben ser específicas; es decir, deben representar a la población LGBTTIQA+ y no puede cumplirse con esa obligación por medio de una cuota genérica. En ese asunto la Sala Monterrey sostuvo que para garantizar la participación política de representantes populares a favor de personas de la comunidad LGBTIQ+ y con alguna discapacidad, el Instituto Electoral de Aguascalientes debió implementar como acción afirmativa, específicamente una cuota (TEPJF, 2021a).

De la misma forma, la Sala Monterrey indicó que los partidos políticos tienen el deber de postular, como mínimo, la candidatura de alguna persona integrante de esas comunidades o grupos de personas en situación de desventaja, de manera que esa cuota concreta pueda ser un medio realmente objetivo y eficaz para dicha participación. La eficacia de la acción

tiene que ver con condiciones en las cuales exista una efectiva representación y no se desvirtúe la inclusión de los grupos, que tendrán la posibilidad real de acceder al cargo.

El criterio de la cuota específica fue confirmado en el SUP-REC-117/2021, en el cual la Sala Superior afirmó adicionalmente que “la cuota a favor de personas de la comunidad LGBTIQ+, lejos de privar a la ciudadanía de diversidad y pluralidad de opciones políticas, contribuye a representar los intereses de esos grupos y, por ende, a abastecer a la ciudadanía de más y diversas opciones políticas con las cuales se pueda sentir identificada” (TEPJF, 2021b: 38).

Asimismo, se ha sostenido que la acción afirmativa debe ser implementada por los dos principios constitucionales de elección; es decir, por mayoría relativa y representación proporcional, pues como lo ha dicho la Sala Xalapa en el SX-JDC-62/2022, las acciones afirmativas deben garantizar la participación del voto activo y pasivo de las personas integrantes de grupos en condición de vulnerabilidad, como lo son las personas de la población LGBTTIQA+ que, como bien sostiene la Sala, han sido especialmente acosadas, discriminadas, excluidas, estigmatizadas, rechazadas y violentadas. Asimismo, tal órgano judicial determinó que: “únicamente ante la comprensión de una convivencia entre ambos principios podría estarse en presencia de un proceso electoral igualitario e incluyente” (TEPJF, 2022: 29).

Aunado a lo anterior, la Sala Xalapa determinó que: “es de precisar que por lo que corresponde a los cargos a diputaciones, las acciones afirmativas deben tener el alcance de comprender ambos principios; es decir, de mayoría relativa y representación proporcional, al margen de que ambos tienen naturalezas y formas de postulación distintos” (TEPJF, 2022: 30). De esta forma, el criterio de postulación por ambos

principios se conformó como un mecanismo de maximización de los derechos.

El criterio de Sala Xalapa fue confirmado por la Sala Superior en el SUP-REC- 123/2022, sentencia en la cual afirmó que: “las personas integrantes de la comunidad LGBTQ+ y otros grupos en situación de desventaja tienen derecho a gozar y ejercer, sin distinción alguna, todos los derechos y garantías dentro de nuestro parámetro de regularidad constitucional, resulta evidente que en el ámbito público deben contar con bases necesarias que les permitan vencer los obstáculos históricos, políticos y sociales que han enfrentado” (TEPJF, 2022a: 10).

El criterio de las cuotas arcoíris específicas por ambos principios también fue recogido por la Sala Ciudad de México mediante el asunto SCM-JDC-421/2021 en el que se estableció que “es viable que las acciones afirmativas tengan el alcance de comprender ambos principios, es decir, de mayoría relativa y representación proporcional, al margen de que ambos tengan naturalezas y formas de postulación distintos” (TEPJF, 2021c).

Otros criterios igualmente importantes para las acciones afirmativas se han desarrollados en diversas sentencias de los tribunales electorales como se muestra a continuación:

**TABLA 1. CRITERIOS PARA IMPLEMENTACIÓN
DE CUOTAS ARCOÍRIS**

Criterio de la Cuota Arcoíris	Sentencias que le da sustento
La acción afirmativa debe ser una cuota específica para personas de la diversidad.	SM-JDC-59/2021 SUP-REC-117/2021 SUP-RAP-21/2021 SUP-JDC-951/2022 TECZ-RQ-2/2021 y TECZ-RQ-3/2021
La acción afirmativa (cuota arcoíris) debe ser por ambos principios: MR y RP.	SX-JDC-62/2022 SCM-JDC-421/2021 SUP-REC-123/2022
La acción afirmativa (cuota arcoíris) constituye un piso, no un techo, por lo que no se pueden considerar las acciones como un tope a la representación.	SUP- JDC-121/2020 SUP-JDC-21/2021
La cuota arcoíris puede fundarse en la Constitución y los tratados internacionales, no necesita ley habilitante, y no le aplica la regla del 105 de la CPEUM.	SUP-REC-117/2021 SUP-REC-123/2022
La cuota arcoíris puede establecerse incluso iniciado el proceso electoral y hasta antes del registro de las candidaturas.	SUP-REC-123/2022
La cuota arcoíris no violenta la autodeterminación ni el autogobierno de los partidos políticos, ni se puede alegar que la misma es contraria a la ideología o plataforma política de un partido.	SUP-REC-117/2021
Las personas que se registren por cuota arcoíris o cualquier otra acción afirmativa NO pueden reservar su pertenencia a la diversidad sexual como dato personal.	RRA 11955/21 y RRA 10703/21 del INAI Acuerdo INE/CG616/2022 y Lineamientos de “Conóceles” del INE SUP-RAP-289/2022

Fuente: Elaboración propia con sentencias del TEPJF.

La suma de todos estos criterios nos puede indicar cómo ha sido la evolución de los derechos político-electORALES de la población LGBTTTIQA+. En muy pocos años los tribunales electORALES han desarrollado sólidos avances en la materia, y si bien también han existido retrocesos como el SUP-JE-1142/2023 que confirmó una cuota genérica en lugar de una específica (TEPJF, 2023), la gran mayoría de los puntos de vista juríprudenciales han sido en favor de la diversidad sexual, lo que claramente se ha logrado gracias a las constantes batallas que las personas activistas y defensoras de derechos humanos han dado en los tribunales.

Como anecdotario, debemos decir que aunque la reforma electoral presentada por el presidente Andrés Manuel López Obrador en 2022 fue duramente criticada y cuestionada por ciertos sectores académicos, políticos y de opinión pública, en aquélla se contempló por primera vez la existencia en ley de cuotas específicas por ambos principios para la población LGBTTTIQA+, un aspecto positivo que fue pasado por alto en los medios de comunicación, pero reducido por los propios partidos políticos en el legislativo. Ahí la muestra de que existe una resistencia generalizada de garantizar estos espacios.

Por lo que una vez que fue judicialmente invalidada la reforma electoral, las acciones deberán diseñarse a través de los acuerdos de los órganos administrativos electORALES. Hay que mencionar que al momento en que se escribe este documento, el INE ha emitido el acuerdo INE/CG527/2023 que implica la reducción numérica de las acciones afirmativas en favor de la población LGBTTTIQA+, ya que aunque se aumentaron el número de espacios para grupos históricamente vulnerados, se agregó un grupo más (personas en situación de pobreza) por lo que en términos generales los escaños se limitan. Esto es, desde nuestra perspectiva, una violación al principio de progresividad de los derechos y afecta los derechos adquiridos

por la población LGBTTIQA+ en el diverso acuerdo INE/CG18/2021 que rigió para el proceso electoral federal 2021.

Por lo que habrá que prestar atención a las decisiones que los tribunales electorales tomen respecto de este asunto, pues dadas las nuevas integraciones, tanto en el INE como en el TEPJF, los criterios podrían modificarse; por lo anterior, quienes pertenecemos a la población de la diversidad sexual debemos estar listos y listas para seguir, cuestionar y continuar con la lucha por la igualdad material y por acciones afirmativas efectivas que verdaderamente nos permitan ejercer nuestros derechos políticos con plenitud.

¿QUÉ BUSCAMOS LAS POBLACIONES LGBTTIQA+ EN MATERIA DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES?

Este trabajo comenzó uno de sus apartados aludiendo a la *Declaración sobre los Derechos Político-Electorales de la Población LGBTTIQA+ en el Continente Americano*, instrumento redactado por personas expertas de todas las Américas y donde se recogen las expectativas que se tienen sobre el futuro de la representación política de la diversidad sexual. El reconocimiento de nuestros derechos políticos debe estar acompañado de acciones que nos permitan ejercerlos plenamente en condiciones de igualdad material, y no sólo bajo el principio de igualdad formal y neutralidad estatal.

En ese sentido, el derecho a votar debe garantizarse mediante ordenamientos de carácter general que permitan ejercer el sufragio de manera libre e igual, sin estereotipos ni discriminación alguna, reconociendo y respetando la identidad o expresión de género de las personas, incluso si ésta

no coincide con su documento para votar. Asimismo, debe reconocerse la libre autoidentificación de las personas como hombre, mujer, o no binaria, y capacitar al personal electoral para que pueda dar atención oportuna en las mesas de votación a las personas trans.

Por lo que hace al derecho al voto pasivo, se necesita la implementación de medidas afirmativas, como las cuotas arcoíris, que permitan una efectiva participación política a la población LGBTTIQA+ en el registro de candidaturas. Que los recursos para las campañas políticas sean distribuidos con equidad y fomentar mecanismos dentro de los partidos políticos para generar cuadros políticos LGBTTIQA+ que puedan participar en las justas electorales.

En lo que toca al derecho a asociarse libremente para los asuntos públicos, lo que puede hacerse es garantizar el fortalecimiento y la protección de agrupaciones, organizaciones y asociaciones civiles o políticas y de los movimientos sociales —sin discriminación por orientación sexual, identidad de género, expresión de género y características sexuales—, que se reúnan para discutir asuntos políticos y examinar la conducta del funcionariado público. Las reuniones con grupos de la diversidad sexual siempre pueden traer beneficios en la implementación de acciones afirmativas y otras políticas públicas en favor de las poblaciones LGBTTIQA+. Otro mecanismo importante es la implementación de campañas para combatir los discursos públicos de odio, discriminación y estigmatización de las personas de la diversidad sexual.

En cuanto a la participación dentro de partidos políticos, podrían generarse acciones como el fortalecimiento de un régimen plural de partidos políticos, hacia una democracia representativa incluyente, en que todas las personas LGBTTIQA+ sean consideradas. También pueden implementarse medidas de afiliación y militancia efectiva de personas

LGBTTIQA+, a través de órganos de dirección para este sector, así como buscar la generación de perfiles para la participación y capacitación permanente de esta población.

Además, los partidos políticos pueden generar una agenda LGBTTIQA+ que garantice una participación activa y constante, así como evitar la expulsión arbitraria de las personas militantes que se asuman como de la diversidad sexual. De la misma forma, deberían incluir en sus estatutos medidas para prohibir y sancionar toda propaganda, dentro o fuera de las contiendas electorales, que constituya apología del odio o incitación a la violencia o cualquier otra acción, exclusión, distinción u omisión discriminatoria contra cualquier persona o grupo de personas por razón de orientación sexual, identidad de género, expresión de género y características sexuales.

En cuanto a la población LGBTTIQA+ que además pertenezca a pueblos y comunidades indígenas o afrodescendientes, debe garantizarse el derecho de participación activa en la constitución formal de las estructuras de autogobierno basadas en sus tradiciones. Así como promover acciones de respeto a la identidad con enfoques pluricultural y originarios con respeto a la cosmovisión, en los que se garantice la participación libre, segura y efectiva de personas LGBTTIQA+.

Por otro lado, las personas de la diversidad sexual deben tener derecho a formar parte, sin ningún tipo de discriminación, de las instituciones electorales administrativas y jurisdiccionales, tanto las de naturaleza permanente como las de carácter temporal. La emisión de convocatorias específicas o con cuotas arcoíris para estos grupos en ellas, así como la implementación de ajustes razonables en la designación de estos cargos pueden ser de mucha utilidad.

Por lo que hace al derecho de acceso a la justicia en materia electoral, debe implementarse un recurso sencillo, rápido y efectivo ante los órganos administrativos y jurisdiccionales

que las proteja contra actos que vulneren, impidan, obstaculicen, menoscaben o limiten sus derechos político-electORAles en razón de su orientación sexual, identidad de género, expresión de género y características sexuales no normativas. En México tenemos ya un JDC, el cual es efectivo; no obstante, otras medidas como la creación de defensorías electorales pudieran maximizar la protección de este derecho.

Otros derechos que deben garantizarse son el entorno libre de violencia para la población LGBTTTIQA+ en espacios político-electORAles; la libertad de expresión y el derecho a la información, incluido el derecho de réplica y, sobre todo, el reconocimiento de la personalidad jurídica ajustado a su expresión o identidad de género autopercibida.

Tales acciones pueden paracer excesivas, pero se vuelven razonables si se toma en cuenta la exclusión y marginación histórica de las poblaciones LGBTTTIQA+ a lo largo del tiempo. El camino aún es largo y está lleno de resistencias, pero si algo tiene la diversidad sexual es que insiste, persiste y también resiste, hasta que la dignidad se haga costumbre y los derechos sean efectivos en una sociedad más justa, inclusiva e igualitaria.

REFERENCIAS

- Cantú, Ricardo (2009). “El sinuoso andar de la democracia mexicana”, en Ackerman, J. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Cobo, Rosa (2002). “Democracia paritaria y sujeto político feminista”. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 36, pp. 29-44.

- Fernández, Anna (2011), “Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina”, *Revista Argumentos*, 24 (66), pp. 247-275.
- Ferrajoli, L. (2012). “Sobre la definición de ‘democracia’. Una discusión con Michelangelo Bovero”, en *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, Temas de democracia, 13, México: Instituto Federal Electoral.
- Gargarella, Roberto (2002). “El contenido igualitario del constitucionalismo”, en Redondo, M. y Navarro, P. (comps.), *La relevancia del derecho, ensayos de filosofía jurídica, moral y política*, España: Gedisa.
- Garza, Luisa (2021). “Acciones afirmativas en materia electoral: del regateo de derechos al oportunismo de los partidos políticos”, *Animal Político*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/analisis/invitades/acciones-afirmativas-del-regateo-de-derechos-al-oportunismo-de-los-partidos-politicos>
- González, Teresa (2017). *Elecciones sin discriminación. Participar y votar en igualdad*, México: Instituto Nacional Electoral.
- Hobsbawm, Eric (1998). *Historia del siglo XX*, Argentina: Crítica.
- Jeffreys, Sheila (1993). *La herejía lesbiana. Una perspectiva feminista de la revolución sexual lesbiana*, España: Ediciones Cátedra.
- Kymlicka, Will (2015). *Ciudadanía multicultural*, Argentina: Paidós.

Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal (2015). *Hegemonía y estrategia socialista. Una radicalización de la democracia*, Argentina: Siglo XXI.

Puga, Mariela (2008). “De celdas y tumbas: introducción a los derechos de las mujeres”, en Gargarella, R. (coord.), *Teoría y crítica del derecho constitucional*, tomo II, Argentina: Abeledo Perrot.

Ramírez, Silvina (2007). “Igualdad como emancipación: los derechos fundamentales de los pueblos indígenas”, en *Anuario de derechos humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile*, 3, pp. 33-50.

Rodríguez, Marcela (2008). “Igualdad, democracia y acciones positivas,” en Gargarella, R. (coord.), *Teoría y crítica del derecho constitucional*, tomo II, Argentina: Abeledo Perrot.

Shuck, Peter (2003). “Affirmative Action: Past, Present, and Future”, *Yale Law & Policy Review*, 20 (1), pp. 1-95.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Ciudad de México. (2021c). SUP-JDC-421/2021. Magistrado Ponente: José Luis Ceballos Daza. Resuelta el 3 de abril de 2021.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Monterrey (2021a). SM-JDC-59/2021. Magistrado Ponente: Ernesto Camacho Ochoa. Resuelta el 20 de febrero de 2021.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior (2018). SUP-JDC-304/2018 y acumulados. Magistrado Ponente: José Luis Vargas Valdez. Resuelta el 21 de julio de 2018.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior (2020). SUP-RAP-121/2020 y sus acumulados. Magistrada Ponente: Mónica Aralí Soto Fregoso. Resuelta el 29 de diciembre de 2020.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior (2021b). SUP-REC-117/2021. Magistrado Ponente: Reyes Rodríguez Mondragón. Resuelta el 10 de marzo de 2021.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior (2022a). SUP-REC-123/2022. Magistrado Ponente: Felipe de la Mata Pizaña. Resuelto el 6 de abril de 2022.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior (2023). SM-JE-1142/2023 y sus acumulados. Magistrada Ponente: Janine Otálora Malassis. Resuelto el 29 de marzo de 2023.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior (2015). Jurisprudencia 11/2015, ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 13, 14 y 15.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior (2018). SUP-JDC-304/2018. Magistrado Ponente: José Luis Vargas Valdez. Resuelto el 21 de junio de 2018.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior (2015a). SUP-REC-46/2015. Magistrado Ponente: Constancio Carrasco Daza. Resuelto el 13 de marzo de 2015.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Xalapa (2022). SX-JDC-62/2022. Magistrado Ponente: Enrique Figueroa Ávila. Resuelta el 17 de marzo de 2022.

Wallesrstein, Immanuel (1989). “1968, Revolución en el sistema-mundo. Tesis e interrogantes”. *Revista de Estudios Sociológicos*, 20, pp. 229-250.

X. Perspectivas de una democracia intergeneracional. Expectativas y realidades de la infancia y la juventud respecto al sistema político mexicano





Perspectivas de una democracia intergeneracional. Expectativas y realidades de la infancia respecto al sistema político mexicano

Nashieli Ramírez Hernández

Nashieli Ramírez Hernández

Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Especialista en Investigación Educativa y Ejercicio de la Docencia por la UNAM. Cuenta con un Diplomado en Planeación por la misma universidad y otro en Gobierno Local, Seguridad y Justicia en la Escuela de Estudios Superiores de Policía de Colombia. Defensora de derechos humanos. Actualmente funge como presidenta de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos.

Autora entre otros libros de Primera infancia, agenda pendiente de derechos (Santillana, 2009) y de Estrategias educativas para la infancia jornalera (Indesol, 2008). Coautora de más de 20 publicaciones entre las que destacan: #Caminito de la Escuela. Consulta a niñas, niños y adolescentes (CDHCM, 2021); Reforma constitucional en derechos humanos. 10 años. Aproximaciones desde el sistema no jurisdiccional de derechos humanos (CDHCM, 2021); Vulnerability as a palimpsest: Practices and public policy in a Mexican hospital setting (Sage Journals, 2021); “Niños, niñas y adolescentes en pandemia” (Covid-19 y Bioética, UNAM, 2021); e #Infancias Encerradas.

Considerar la voz y derechos de las personas y grupos que tradicionalmente no participan en la toma de decisiones presentes dentro de una democracia pero que, a pesar de ello, asumen en el futuro los principales costos de esas decisiones sobre asuntos públicos, es parte de lo que el filósofo vasco Daniel Innerarity toma en cuenta como elemento de justicia en una democracia.¹

Desarrollar lo anterior me lleva a recuperar el concepto clásico de ciudadanía, entendida como categoría jurídico-social heredada del Derecho Romano. Desde su origen, la ciudadanía, como atributo de la personalidad, estuvo ligada a la posibilidad de ejercer derechos públicos como el voto y la participación, el derecho a ser votado, a no ser sometido a tormentos durante un juicio o a evadir una sanción de muerte a la que sí tendrían que someterse personas no ciudadanas. También traía aparejados otros derechos que podían ejercer los ciudadanos, como celebrar contratos, contraer matrimonio, adquirir la patria potestad de las personas integrantes de una familia, otorgar un testamento, heredar de otra persona, etcétera.

¹. D. Innerarity y B. Garcés (2022). *Democracia en tiempos de crisis. Anuario Internacional CIDOB 2022. Claves para Interpretar la Agenda Global*, pp. 243-249.

Con el tiempo, la categoría social y jurídica de ciudadanía fue mutando. Si en su origen podían acceder a ella solamente las personas romanas que hablaron latín, con patrimonio, libres, varones, adultos, entre otras características, el cambio en la integración de las sociedades y el traslado del poder a otros grupos, incluyó con el tiempo a más personas tradicionalmente excluidas en la categoría y, por tanto, sin posibilidad de ejercer sus derechos. Es decir que, a lo largo de la historia, el dominio de imperios, culturas, corrientes filosóficas y organizaciones sociales ha influido en la determinación de quién goza del estatus de ciudadanía y quién no, así como sobre la movilidad entre ambos criterios y los derechos que de ellos devienen.²

Lo cierto es que, por mucha ampliación de la categoría ciudadanía asociada a derechos en un territorio y sociedad específicas, ésta ha seguido excluyendo a personas en función de criterios como la edad, la nacionalidad y otros. Ya sea de *facto* o de *iure*, esclavos, mujeres, migrantes, personas de la diversidad étnica o lingüística no dominante, personas con discapacidad, han sido las poblaciones tradicionalmente excluidas, en mayor o menor medida, del ejercicio de derechos público o privados de igualdad con los ciudadanos.

Ejemplo de ello es que niños, niñas y adolescentes en particular tuvieron un reconocimiento del derecho a participar en los asuntos de interés público hasta 1989, año en que la Convención sobre los Derechos del Niño incorporó el principio de participación como rector. Asociado a dicho principio, reconoce también los derechos a opinar, a ser escuchados y escuchadas y a que sus opiniones sean consideradas en todo aquello que les afecte.

². E. Andrades (2017). “La transformación de la ciudadanía romana en el fin del Imperio”. *Revista de Estudios Histórico Jurídicos*, 39. Disponible en: <https://www.rehj.cl/index.php/rehj/article/view/862>

Si bien niñas, niños y adolescentes siguen excluidos de la ciudadanía jurídica, los derechos anteriores los habilitan como sujetos de derechos para exigir la participación en asuntos públicos de su interés, así como disponen obligaciones a los Estados a través de sus instituciones para adoptar medidas necesarias para concretarla.

Este primer planteamiento —el de quiénes son las personas y colectivos que han tenido y tienen en la actualidad derecho a participar en los asuntos públicos con o sin la categoría de ciudadanía— resulta útil para pasar al siguiente, que es aportar elementos para exponer los aciertos de una *democracia intergeneracional*.

Si el reconocimiento como sujeto de derecho en una democracia es el cimiento que posibilita la participación en *lo público* y si, además, el ejercicio de una ciudadanía plena es la condición necesaria para acceder a una democracia representativa y esto excluye a niñas, niños y adolescentes, parecería que se encuentra truncada la oportunidad de sentar las bases para una *democracia intergeneracional*.

Daniel Innerarity ha definido este concepto como la necesidad de trascender el sesgo sistemático en favor del presente que tienen las democracias actuales, para anteponer los intereses de las personas electoras actuales por encima de las y los electores futuros.

El filósofo vasco afirma que

[...] al privilegiar a los actuales votantes, las instituciones democráticas establecen una injusta asimetría electoral: los ciudadanos actuales tienen un derecho a votar del que no disfrutan los ciudadanos futuros. Las generaciones futuras no tienen ni voz ni voto; carecen de poder en relación con una política en la que únicamente están representados los actuales votantes y sus intereses. El hecho de que los políticos actuales no rindan

cuentas ante los futuros ciudadanos afecta decisivamente a los incentivos que tienen a la hora de tomar decisiones.³

Lo anterior es especialmente relevante al hablar de temas como el medio ambiente y la crisis climática, la sostenibilidad de la seguridad social —particularmente de las pensiones— o la digitalización en general.

Entre estos ejemplos, la digitalización no parece compartir con el medio ambiente y el sistema de pensiones el hecho de que las decisiones presentes afectan significativamente a las futuras, puesto que los recursos que involucran son progresivamente escasos y limitados, pero sí incorpora un elemento adicional que considero dentro del concepto de democracia intergeneracional al que me he referido.

Si tomamos como muestra la falta de accesibilidad de los servicios financieros mayoritariamente digitales y lo que esto representa para las personas mayores en particular, quienes requieren de la adopción de medidas específicas para no ser excluidas, observamos cómo el beneficio actual para muchas personas se toma a costa del bienestar de otras y que esto no tendría que ser así. Por lo tanto, para considerar una democracia intergeneracional sería necesario adoptar medidas para subsanar esa dificultad en el acceso de personas mayores en su intersección con otros factores —discapacidad, personas sin alfabetización digital o diversidad lingüística, entre otros— a los servicios financieros digitales.⁴

Lo anterior forma parte del núcleo de derechos reconocido en la Convención Interamericana sobre la Protección de los

³. D. Innerarity (14 de abril de 2018). “Democracia intergeneracional”. *La Vanguardia*. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/opinion/20180414/442537491471/democracia-intergeneracional.html>

⁴. D. Innerarity y B. Garcés (2022). “Democracia en tiempos de crisis”. *Anuario Internacional CIDOB 2022. Claves para interpretar la Agenda Global*, pp. 243-249.

Derechos Humanos de las Personas Mayores en tanto “la persona, a medida que envejece, debe seguir disfrutando de una vida plena, independiente y autónoma, con salud, seguridad, integración y participación activa en las esferas económica, social, cultural y política de sus sociedades”.⁵

Es decir, si bien uno de los principales grupos afectados en el futuro por decisiones adoptadas en el presente y legitimadas por la democracia representativa, que los excluye tradicionalmente de participar, son adolescentes, niñas y niños, es cierto que para todas las personas existentes y por existir hay una afectación en la medida en que nuestra vida se proyecta al futuro, ya sea éste más o menos próximo.

Si como lo plantea Innerarity, la justicia implica necesariamente no tomar decisiones cuyos privilegios sean a costa de otros individuos o colectivos, parece entonces que es preciso ajustar la democracia actual para incorporar en ella el llamado ético que plantea la democracia intergeneracional, es decir, que considere de manera concreta la voz de quienes asumirán los costos de las decisiones presentes.

Un ejemplo de la diferencia que hace incorporar la visión intergeneracional aplicada a la democracia está en las medidas que fueron adoptadas con motivo de la emergencia sanitaria declarada en 2020 por la pandemia de Covid-19. Lo anterior es así, puesto que no fueron consideradas las voces de niñas, niños y adolescentes aun cuando fueron ellas y ellos quienes en mayor medida absorbieron su costo en 2020, 2021 e incluso 2022, en función de la etapa de desarrollo en la que se encontraban.

Partiendo de esa premisa, en esos años fueron levantadas tres consultas como muestra de un ejercicio participativo con integrantes de esa población, reconociéndolos como

⁵. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf

sujetos de derechos específicos que están llamados a participar en la construcción de la sociedad en la que viven, en la medida de que también son personas afectadas por las decisiones públicas.

Tanto la consulta abierta #InfanciasEncerradas⁶ publicada en 2020 como las subsecuentes #CaminitodelaEscuela⁷ y #MeEscuchas publicadas en 2021 y 2022 respectivamente, fueron ejercicios dirigidos a las infancias y adolescencias llevados a cabo desde el reconocimiento de su derecho a la participación y a la opinión para la toma de decisiones.

Para el caso de la Ciudad México, #InfanciasEncerradas contó con la participación efectiva de 19 120 niñas, niños y adolescentes de entre uno y 17 años. La consulta permitió saber cómo están, con qué relacionan la experiencia de la pandemia y cómo la proyectaban hacia un futuro inmediato. Conocer esa información de fuente directa, sobre una porción significativa de la población a la que no se acostumbra a consultar, fue un hito en términos democráticos.

Además, desde la perspectiva de la gobernanza y la atención pública de los asuntos de esa naturaleza, la información tiene un valor instrumental, pues es útil para moldear las acciones gubernamentales, nutrir el diseño de la política pública y, por lo tanto, atender sus necesidades y avanzar sobre la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes.⁸

⁶. N. Ramírez, *et al.* (2020), #InfanciasEncerradas. Consulta a niñas, niños y adolescentes. Reporte Ciudad de México. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Disponible en: https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2020/07/InfanciasencerradasCDMX_FINA.pdf

⁷. N. Ramírez, *et al.* (2021) “#CaminitodelaEscuela. Consulta a niñas, niños y adolescentes. Reporte Ciudad de México. Disponible en: https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2021/09/Caminito_CDMX_version_digital_2021.pdf

⁸. Reporte de la Ciudad de México, p. 125. Disponible en: https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2020/07/InfanciasencerradasCDMX_FINA.pdf

Por su parte, el último ejercicio, #MeEscuchas logró convocar y coordinar diversas acciones para que la consulta fuera difundida ampliamente en los lugares y comunidades más apartadas del país, y fue así como alcanzó la participación de 1 271 764 niñas, niños, y adolescentes, de los cuales 73 546 son de la Ciudad de México.⁹

Los resultados de las encuestas permiten observar que la presencia de autoridades como maestras, maestros, representantes gubernamentales y figuras comunitarias como vecinas y vecinos, son lejanos a niñas, niños y adolescentes, pues son escasamente recurridos por ellas y ellos para conversar; sin embargo, el deseo de ser escuchadas por esos mismos actores, incluido el gobierno, sí aumenta significativamente en porcentaje.¹⁰

Es decir, no son agentes con quienes habitualmente conversen y, por lo tanto, extrañen platicar con ellos y ellas, pero sí son agentes respecto a los cuales identifican que podrían atender ciertas necesidades o propuestas si los escucharan, lo cual es la base para un ejercicio o comunicación propia en una democracia, aun fuera del esquema socio-jurídico tradicional de la ciudadanía que habilita para la democracia representativa.

Es preciso mencionar que al tomar en cuenta elementos de interseccionalidad de niñas y niños, tales como la lengua indígena, el género o la discapacidad, estos porcentajes fueron distintos, así como en función del grupo etario al que pertenezcan niñas, niños, niñas y adolescentes también cambió la intensidad del deseo de ser escuchadas y escuchados, lo que

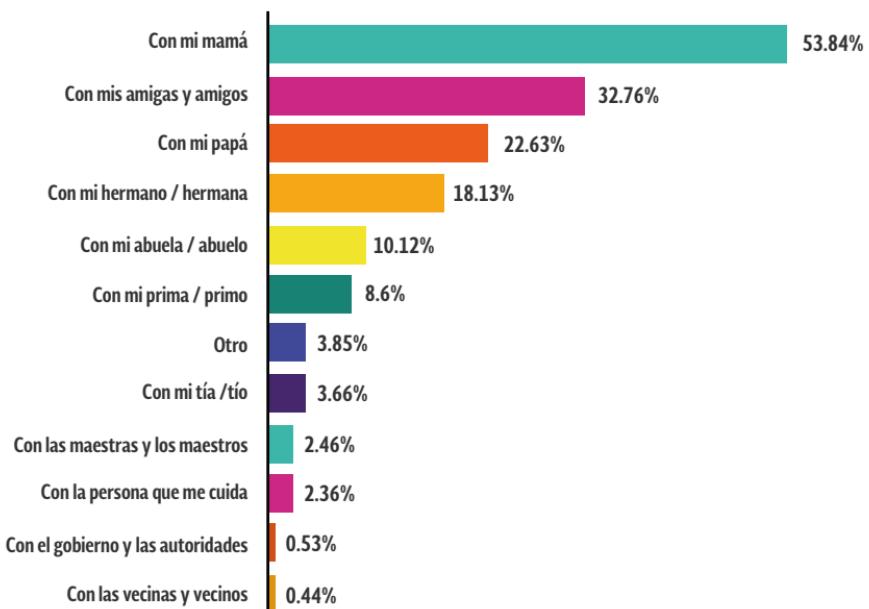
⁹. CDHCM (2022) #MeEscuchas. Consulta a niñas, niños y adolescentes. Disponible en: <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2022/11/Me-escuchas-CDMX-DIGITAL.pdf>

¹⁰. #MeEscuchas. Consulta a niñas, niños y adolescentes, p. 69. Disponible en: <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2022/11/Me-escuchas-CDMX-DIGITAL.pdf>

también debería de considerarse en los procesos de participación y para el perfilamiento de una atención o respuesta institucional.

Gráfica 1¹¹

Gráfico V.3: ¿Con quién te gusta platicar?



¹¹. #MeEscuchas. Consulta a niñas, niños y adolescentes, p. 69. Disponible en: <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2022/11/Me-escuchas-CDMX-DIGITAL.pdf>

Cuadro V.15.
¿Con quién te gusta platicar? (por género)¹²

¿Con quién te gusta platicar?	Niña	Niño	otros
	%	%	%
Con mi mamá	54.89	53.14	27.47
Con mis amigas y amigos	35.63	29.34	48.35
Con mi papá	18.12	27.77	11.65
Con mi hermano / hermana	19.11	17.04	18.46
Con mi abuela / abuelo	9.95	10.37	6.59
Con mi prima / primo	9.54	7.55	10.33
Otro	3.44	4.12	13.85
Con mi tía / tío	3.95	3.32	5.49
Con las maestras y maestros	2.73	2.11	5.49
Con la persona que me cuida	2.6	2.08	2.86
Con el gobierno y las autoridades	0.45	0.62	0.66
Con las vecinas y vecinos	0.39	0.51	0.44

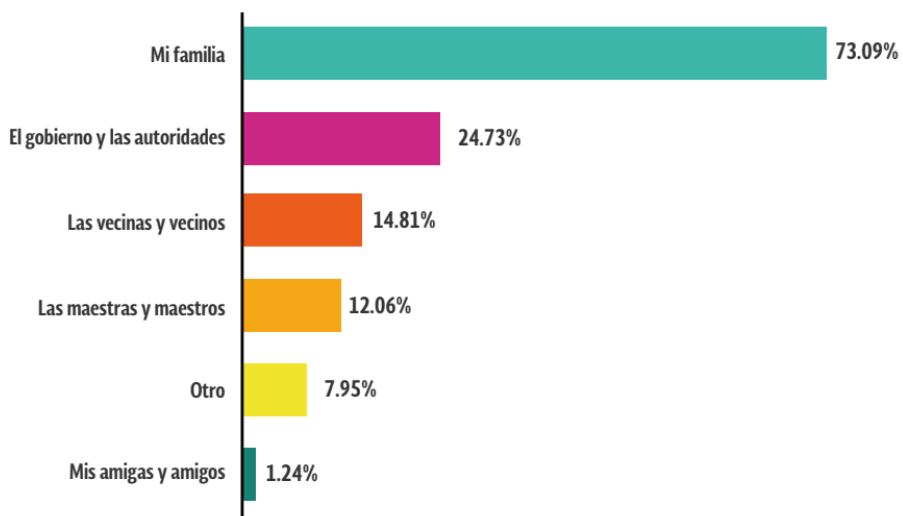
¹². #MeEscuchas. Consulta a niñas, niños y adolescentes, p. 70. Disponible en: <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2022/11/Me-escuchas-CDMX-DIGITAL.pdf>

**Cuadro v.12. ¿Quién quiere que te escuche?
(por género y rango de edad)¹³**

¿Quién quiere que te escuche?	Niñas						Niño						otros		
	3 a 5 años	6 a 11 años	12 a 14 años	15 a 17 años	3 a 5 años	6 a 11 años	12 a 14 años	15 a 17 años	3 a 5 años	6 a 11 años	12 a 14 años	15 a 17 años			
Mi familia	74.14	78.84	73.04	69.31	77.15	78.78	69.79	64.53	0	62.16	56	58.04			
El gobierno y las autoridades	24.5	22.81	26.8	23.63	21.55	21.05	25.17	28.19	0	24.32	32	25.89			
Las vecinas y vecinos	11.57	14.18	14.2	19.2	12.3	13.93	14.93	16.99	0	10.81	13.67	24.11			
Las maestras y maestros	30.55	17.32	7.82	7.89	28.62	18.79	9.66	8.15	100	13.51	6.67	12.5			
Otros	2.29	3.13	9.46	10.55	2.18	3.58	9.97	13.74	0	13.51	19.33	12.5			
Mis amigas y mis amigos	1.88	1.3	0.9	1.62	1.96	1.32	1.38	1.04	0	0	3	0			

¹³. #MeEscuchas. Consulta a niñas, niños y adolescentes, p. 77. Disponible en: <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2022/11/Me-escuchas-CDMX-DIGITAL.pdf>

Gráfico V.4. ¿Quién quieras que te escuche?



A 17.72% de quienes refirieron vivir con algún tipo de discapacidad le interesa que sus maestras y maestros les escuchen, lo que está casi seis puntos arriba de lo reportado de manera general (12.065) respecto de quienes señalaron no tener alguna discapacidad. Esta tendencia es igual a la nacional.

Las experiencias antes citadas también dieron cuenta de que aún hace falta la adopción de medidas para garantizar el derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes en todo aquello que les afecte; es decir, que aún se requiere de esfuerzos para su efectiva realización, incluidas estrategias que contribuyan a fortalecer el valor social de la participación de ese grupo etario, puesto que al no tomar en cuenta su voz, nos perdemos de un importante insumo para el diseño y la implementación de las acciones de gobierno emergentes y la política pública que tenga resultados efectivos.¹⁴ Sobre todo, tendemos a privilegiarnos de un estatus presente a costa de un bienestar futuro. Esto ha sido ampliamente denunciado por la activista sueca Greta Thunberg, en relación a la agenda de derechos medioambientales.

Es decir, un enfoque intergeneracional en la democracia no sólo implica el respeto de las personas, todas, como sujetos de derechos con el reconocimiento del valor concomitante de su voz, sino que el diálogo de esa voz entre los diversos actores es fundamental para hablar de una democracia que busca incluir la opinión de las personas afectadas en el futuro por las decisiones que se toman en el presente.

Finalmente, en el contexto de complejidad permanente de las democracias actuales me parece útil ejemplificar el valor de incluir el elemento de conciencia intergeneracional en los movimiento sociales que suceden dentro de las democracias y, sobre todo, hacer un llamado a quienes participamos en la

¹⁴. Disponible en: https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2021/09/Caminito_CDMX_version_digital_2021.pdf

construcción de éstas para reconocer la importancia de no comprometer derechos futuros y, sobre todo, considerar en los diversos mecanismos democráticos que los privilegios actuales no pueden ser gozados a costa de la calidad de vida futura.

El ejemplo son los movimientos feministas que han logrado, aun con sus diferencias, conformarse dentro de la llamada cuarta ola del feminismo como un movimiento intergeneracional con influencia cada vez más notoria en la toma de decisiones públicas. Así es referido por Nuria Varela en su artículo de 2020 en el que afirma que:

La cuarta ola también es intergeneracional. No hay relevo generacional porque nadie se ha ido. Se está produciendo un diálogo intergeneracional en el que feministas de larga y muy larga trayectoria trabajan junto a mujeres jóvenes compartiendo liderazgos, propuestas y discursos. La novedad de la cuarta ola es la suma de millones de mujeres jóvenes al movimiento feminista, algunas, incluso organizadas desde la educación secundaria.¹⁵

CONCLUSIONES

Una perspectiva intergeneracional de la democracia implica la consideración de los efectos que tienen las decisiones presentes en las generaciones futuras. En ese sentido, las democracias tendrían que desarrollar mecanismos de participación que respetaran y escucharan la voz de esas generaciones afectadas en el futuro, pero sobre todo, mecanismos para perfilar esos impactos y moldear las decisiones presentes para reducirlos.

¹⁵. N. Varela (2020). “El tsunami feminista”. *Revista Nueva Sociedad* (286). Disponible en: <https://nuso.org/articulo/el-tsunami-feminista/>

A la luz de lo anterior, la participación infantil y adolescente debe de ser alentada y promovida no sólo para la construcción de la democracia actual, sino también en función de la sostenibilidad de un sistema político que asegure, a su vez, la vida de personas y sociedades tal como las conocemos, lo cual es claro en el tema medioambiental, pero también durante situaciones complejas, cada vez más comunes, como emergencias sanitarias o incluso conflictos armados.

En aspectos más inmediatos, la participación y el desarrollo de mecanismos que atenúen el impacto de ciertas agendas, como por ejemplo la digitalización para personas mayores, también son propios de una consideración intergeneracional que fortalece la democracia, en tanto habilita la participación de personas que, con el tiempo, quedan al margen de las decisiones y las dinámicas para ser incluidas en una comunidad.

Tales planteamientos dan cuenta de la limitación que tiene la categoría de ciudadanía en relación con el ánimo de construir democracias abiertas, incluyentes y efectivas para responder a las sociedades complejas que conformamos.

Perspectivas de una democracia intergeneracional. Buenas prácticas del Estado mexicano

Guillermo Rafael Santiago Rodríguez

Lcdo. Guillermo Rafael Santiago Rodríguez

Director General del Instituto Mexicano de la Juventud

Licenciado en Ciencias de la Comunicación egresado de la Universidad Autónoma de Chiapas; es activista en movimientos sociales en pro de las libertades y derechos de las comunidades universitarias. Ha sido conferencista en materia de participación de las y los jóvenes en los movimientos sociales y la importancia de la educación como eje para el desarrollo de las juventudes. Fue el Diputado Federal más joven de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión de México con tan sólo 22 años. Actualmente es Director General del Instituto Mexicano de la Juventud.

INTRODUCCIÓN

La evolución de una sociedad democrática implica la inclusión y representación de todas las voces, sin importar la edad. En México, como en muchas partes del mundo, se ha venido reconociendo la importancia de incorporar a las infancias y las juventudes en los procesos políticos y legislativos. En este artículo exploraremos cómo se han materializado estas perspectivas en el contexto mexicano, desde la creación de parlamentos específicos hasta reformas legislativas significativas para promover una participación más equitativa.

De igual forma es de suma importancia el reconocimiento de las personas jóvenes como sujetos de derechos y agentes de cambio con capacidad de agencia, a partir de la revisión de los prejuicios y el fomento al impulso a una participación efectiva de las juventudes en la vida privada, pública y política de nuestro país.

Concibiendo los distintos contextos en los que se desarrollan los proyectos de vida de las personas jóvenes, es decir, conocer la diversidad de carencias y desigualdades, así como el distinto acceso a derechos que se viven en los diversos contextos sociales, estructurales, económicos y étnicos.

DEMOCRACIA INTERGENERACIONAL

Históricamente, la participación política en México ha sido dominada por personas adultas, dejando poco espacio para las voces de las infancias y las juventudes. Sin embargo, con el tiempo la sociedad ha reconocido la necesidad de involucrar a las nuevas generaciones en la toma de decisiones que afectarán su presente y su futuro. Esto ha llevado a la implementación de diferentes mecanismos destinados a reconocer a las infancias y las juventudes en el ámbito político.

La democracia intergeneracional es un concepto que se refiere a la participación y colaboración equitativa entre personas de diferentes generaciones en los procesos políticos, sociales y económicos de una sociedad. Se basa en la idea de que las decisiones que se toman en el presente no sólo afectan a la generación actual, sino también a las generaciones futuras. Por lo tanto, la democracia intergeneracional busca asegurar que todas las voces, independientemente de la edad, sean tenidas en cuenta en la toma de decisiones para garantizar un equilibrio entre las necesidades y perspectivas de diferentes grupos etarios.

Este enfoque reconoce que cada generación tiene sus propias preocupaciones, experiencias y visiones del futuro. La democracia intergeneracional promueve la inclusión de personas jóvenes, adultas y personas mayores en el proceso de toma de decisiones para evitar la marginación de cualquier grupo y para abordar de manera más efectiva los desafíos y oportunidades que enfrenta la sociedad a lo largo del tiempo.

Un ejemplo concreto de democracia intergeneracional es la participación activa de personas jóvenes y adultas mayores en la formulación de políticas relacionadas con la educación, la atención médica, el empleo, el medio ambiente y otros temas que tienen un impacto duradero en las generaciones

presentes y futuras. Esto puede manifestarse a través de consultas, comités conjuntos, iniciativas de participación ciudadana y otras formas de colaboración intergeneracional.

La democracia intergeneracional también se conecta con la sostenibilidad y la responsabilidad hacia las generaciones futuras. Al considerar las implicaciones a largo plazo de las decisiones actuales, se busca crear políticas y prácticas que no comprometan los recursos y el bienestar de las generaciones venideras.

La democracia intergeneracional es un enfoque inclusivo que reconoce la importancia de la colaboración entre personas de diferentes edades para construir una sociedad más equitativa, sostenible y consciente de las necesidades y deseos de todas las generaciones.

BUENAS PRÁCTICAS

En México se han generado buenas prácticas para los procesos de inclusión y formación de espacios para las personas jóvenes, una de ellas ha sido la creación de parlamentos constituidos desde los congresos y las consultas desde el Instituto Nacional Electoral, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, entre otras.

A. PARLAMENTOS

Una de las estrategias clave para fomentar la participación política de la infancia y la juventud en México ha sido la creación de parlamentos específicos para estos grupos. En la Cámara de Diputados se establecieron los Parlamentos Infantiles, de Mujeres, de Juventudes y de Diversidad Sexual. Estas

instancias permiten que las infancias y las juventudes se involucren directamente en el proceso legislativo, compartan sus opiniones y propongan iniciativas.

- **Parlamentos Infantiles:** Los Parlamentos Infantiles brindan a los niños y las niñas la oportunidad de experimentar cómo funciona el sistema político. Las niñas y los niños seleccionados representan a sus comunidades y participan en sesiones parlamentarias simuladas, donde debaten y proponen soluciones a temas relevantes para su bienestar.
- **Parlamentos Juveniles:** Similar a los Parlamentos Infantiles, los Parlamentos Juveniles ofrecen a las personas jóvenes la oportunidad de expresar sus opiniones sobre cuestiones políticas. Estas plataformas permiten que las personas participantes discutan temas que les afectan directamente y presenten ideas para su consideración.
- **Parlamento de Mujeres (CDMX):** De acuerdo con Erika García Méndez, profesora de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, quien en 2018 analizó la representación política de las mujeres en los 32 congresos subnacionales mexicanos¹ correspondiente al periodo posterior a la reforma de 2014, a partir de la cual se estableció la paridad de género (50-50) en las candidaturas a los congresos federal y estatales por el principio

¹. Erika García Méndez (2019). “Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación”. *Estudios políticos* (46), México, pp.73-98. Epub 27 de mayo de 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2019.46.68289>

de mayoría y el principio de representación proporcional, menciona que: “Respecto de las presidencias de las comisiones relevantes, en 22.8% de los Congresos, las mujeres no ocuparon la presidencia de ninguna comisión de este tipo; en 17 de los 32 Congresos, el porcentaje de presidencias femeninas de comisiones relevantes estuvo en un rango de 20 a 40%; y en los ocho Congresos restantes, superaron 50% de representación” (García Méndez, Erika, 2019).

En diciembre de 2022, el Congreso de la Ciudad de México aprobó el acuerdo para la realización del Parlamento de Mujeres 2023² (el cual existe desde 2018) y representa un espacio en que se abordarán las políticas públicas con perceptiva de género, las mujeres en el ámbito laboral, los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y la violencia contra las mujeres, entre otros temas de relevancia para la garantía de los derechos humanos de las mujeres, que actualmente está integrado por 33 mujeres.³

A lo largo de su existencia, las integrantes de este parlamento han aprobado importantes dictámenes para reformar las leyes de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre

-
- ². Congreso de la Ciudad de México: Disponible en: <https://congresocdmx.gob.mx/comsoc-congreso-local-aprueba-convocatorias-al-parlamento-mujeres-2023-y-medalla-al-merito-hermila-galindo-2022-4009-3.html#:~:text=Con%20la%20implementaci%C3%B3n%20del%20Parlamento,la%20violencia%20contra%20las%20mujeres%2C>
- ³. Congreso de la Ciudad de México. Disponible en: <https://www.congresocdmx.gob.mx/comsoc-inicia-parlamento-mujeres-congreso-cdmx-2023-4522-1.html#:~:text=02.06.23.,Comisi%C3%B3n%20de%20Igualdad%20de%20G%C3%A9nero>.

de Violencia, de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen.⁴

También ha presentado diversas iniciativas para erradicar las brechas de género en los ámbitos laborales público y privado; también para crear una ley de Erradicación de la Violencia Obstétrica para el Parto Respetado y Crianza Respetuosa; además de modificar la norma para obligar a las empresas a otorgar seguridad social a las personas contratadas bajo el régimen de *outsourcing*.⁵

B. CONSULTAS

- La Consulta Infantil y Juvenil del Instituto Nacional Electoral

La consulta fue realizada durante el mes de noviembre de 2021 en donde participaron personas de 3 a 17 años de edad y que contó con 39 288 casillas (virtuales y físicas); en ella participaron al menos 277 219 niñas, niños o adolescentes con alguna discapacidad, 29 411 niñas, niños o adolescentes que viven en algún albergue u otra institución que atiende a población infantil y juvenil, 14 134 niñas, niños o adolescentes que viven en situación de calle, 654 054 niñas, niños y adolescentes que señalaron que trabajan actualmente, de los cuales 37 471 refirieron que son obligados a trabajar, 416 077 niñas, niños y adolescentes que se reconocen como integrantes de un grupo indígena, 154 754 niñas, niños y adolescentes que se identifican como afrodescendientes, 1 305 291 niñas, niños

⁴. Congreso de la Ciudad de México. Disponible en: <https://congresocdmx.gob.mx/comsoc-aprueban-parlamento-mujeres-dictamenes-que-estudia-ra-comision-igualdad-genero-congreso-cdmx-1542-1.html>

⁵. Congreso de la Ciudad de México. Disponible en: <https://congresocdmx.gob.mx/comsoc-aprueban-parlamento-mujeres-dictamenes-que-estudia-ra-comision-igualdad-genero-congreso-cdmx-1542-1.html>

y adolescentes mencionaron que son migrantes, de los cuales 50,407 señalaron que son migrantes de otros países.

Estas consultas representan formas novedosas de interactuar con la población infantil y juvenil, siempre procurando estimular su interés y aptitudes para valorar positivamente la democracia y los mecanismos democráticos de acción como integrantes de la comunidad, con lo que se fortalece una cultura cívica de participación. (INE, 2022).⁶

- La Consulta Infantil “¿Me escuchas?”

La consulta nacional “¿Me escuchas?” convocó la participación y escucha de un sector casi siempre excluido: las niñas, los niños y las y los adolescentes; vemos que cada día sus opiniones y propuestas iluminan las alternativas de cambio, en ella participaron más de 1 200 000 niñas, niños y adolescentes, 200 000 de ellas y ellos mediante dibujos.

El derecho a la participación efectiva y protagónica por parte de las infancias y adolescencias significa reconocerles como personas promotoras y defensoras de sus derechos humanos, y ello implica que las instituciones encargadas de garantizar el ejercicio de sus derechos humanos desarrollen mecanismos adecuados y respetuosos para que la sociedad adulta se relacione, dialogue y comparta intereses y decisiones con este grupo social (“¿Me escuchas?”, 2022).⁷

⁶. Consulta Infantil y Juvenil 2021 Reporte de resultados. Disponible en: <https://consultainfantilyjuvenil.mx/assets/images/descargables/reporte-resultados-2021.pdf>

⁷. ¡Ya puedes ver los resultados de la consulta! Disponible en: <https://meescuchas.cdhcm.org.mx/inicio>

REFORMAS LEGISLATIVAS

Las reformas legislativas tienen la finalidad de modificar una ley, es decir, de mejorar y actualizar el marco normativo que rige al Estado en cuanto sus leyes constitucionales y secundarias.⁸

El 13 de abril de 2020, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*⁹ el 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; de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; de la Ley General de Partidos Políticos; de la Ley General en Materia de Delitos Electorales; Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; para prevenir, atender, sancionar, reparar y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Las principales características y elementos de esta reforma incluyen:

⁸. Manuel Aragón Reyes, “La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales”, en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, 1990. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=206>

⁹. 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, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Secretaría de Gobierno. México; DOF: 13/04/2020. Fecha de cita: 28/08/2023. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020#gsc.tab=0

1. Definición amplia de violencia política de género:

La reforma establece una definición amplia de violencia política de género que abarca cualquier acto que tenga como objetivo menoscabar, limitar o anular los derechos políticos de las mujeres, así como su participación en la vida política y en cargos de toma de decisiones.

2. Medidas preventivas: La reforma contempla la implementación de medidas para prevenir la violencia política de género, como capacitación y sensibilización para personas involucradas en la vida política y procesos electorales.

3. Sanciones: La reforma establece sanciones para quienes cometan actos de violencia política de género. Estas sanciones pueden incluir multas y la inhabilitación para ocupar cargos públicos.

4. Acceso a la justicia: La reforma busca garantizar que las víctimas de violencia política de género tengan acceso a mecanismos de justicia efectivos y que se tomen medidas para reparar el daño causado.

5. Participación igualitaria: Uno de los objetivos clave es lograr la igualdad sustantiva y la participación plena de las mujeres en la vida política y en los procesos de toma de decisiones.

La implementación de esta reforma implica la colaboración entre diferentes niveles de gobierno, organismos electorales, instituciones judiciales y sociedad civil para garantizar su efectividad. Además, la reforma busca crear un entorno

en el que las mujeres puedan participar activamente en la política sin miedo a represalias ni discriminación por razón de género.

El 6 de junio de 2023 se publicó el Decreto por el que se reforman los artículos 55 y 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de edad mínima para ocupar un cargo público.¹⁰

Ello significó un paso hacia la construcción de democracia intergeneracional, se reformaron los artículos 55 y 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2023. Esta reforma busca reducir la edad mínima requerida para ocupar un cargo público, permitiendo que personas jóvenes tengan una participación más temprana en la política y, sobre todo, garantizando espacios para la incidencia y toma de decisiones.

Además de las reformas legislativas y los parlamentos juveniles, México ha implementado varias otras iniciativas para promover la participación de las personas jóvenes en la política y el compromiso cívico. Estas iniciativas tienen como objetivo empoderar a las personas jóvenes, alentar su participación activa en los procesos de toma de decisiones y brindarles plataformas para expresar sus opiniones y contribuir a dar forma a sus comunidades y a la nación. Algunas de estas iniciativas incluyen:

1. Consejos de la Juventud: Muchos municipios y estados de México han establecido consejos de la

¹⁰. DECRETO por el que se reforman los artículos 55 y 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de edad mínima para ocupar un cargo público. Secretaría de Gobierno. México; DOF: 06/06/2023. Fecha de cita: 28/08/2023. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5691365&fecha=06/06/2023#gsc.tab=0

juventud o juntas consultivas. Estos consejos están formados por jóvenes que representan a sus pares y brindan información sobre temas que afectan a la juventud, como la educación, el empleo y los servicios sociales. Los consejos juveniles ofrecen un canal directo para que las autoridades locales escuchen las voces de las personas jóvenes.

- 2. Instituto Mexicano de la Juventud:** El IMJUVE es una agencia federal dedicada a promover el desarrollo, la participación y el bienestar de las personas jóvenes. El Instituto apoya varios programas e iniciativas que empoderan a las y los jóvenes, incluidos programas de emprendimiento, actividades culturales y proyectos relacionados con la educación y la salud.
- 3. Programas de participación política juvenil:** Algunos partidos políticos y organizaciones en México ejecutan programas diseñados específicamente para involucrar a las y los jóvenes en el proceso político. Estos programas ofrecen capacitación, talleres y tutorías a personas jóvenes interesadas en la política, ayudándolas a comprender el sistema electoral y alentándolas a postularse para cargos públicos.
- 4. Activismo y ONG dirigidas por jóvenes:** muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) y grupos de defensa dirigidos por jóvenes se centran en una amplia gama de cuestiones sociales y políticas. Estas organizaciones brindan una plataforma para que las personas jóvenes aborden inquietudes, se movilicen por el cambio y contribuyan a los debates de políticas

sobre temas como los derechos humanos, la protección del medio ambiente, la igualdad de género, entre otros.

5. Medios juveniles y plataformas digitales: Con el auge de los medios digitales, los y las jóvenes en México están utilizando plataformas como las redes sociales, podcast y YouTube para compartir sus opiniones, crear conciencia sobre temas sociales e involucrar a sus pares en debates sobre política y eventos actuales.

Además, existen esfuerzos focalizados por parte de instancias del Gobierno Federal para dar voz a todas las niñas, niños y adolescentes mexicanos dentro y fuera del país, y así garantizar un aspecto fundamental de la democracia, fortaleciendo la escucha y la participación de las infancias y juventudes mexicanas.

LA TRANSFORMACIÓN DE LA DEMOCRACIA. PARTICIPACIÓN DE INFANCIAS Y JUVENTUDES

La creación de parlamentos específicos y las reformas legislativas son pasos importantes hacia una democracia intergeneracional más inclusiva y representativa. Estas iniciativas permiten que las infancias y las juventudes participen activamente en el proceso político, compartan sus perspectivas únicas y contribuyan a la toma de decisiones que afectarán su futuro.

La participación política de estos dos grupos en México había sido un tema de discusión y preocupación constante. Durante muchos años, las y los jóvenes se habían sentido marginados del proceso político y con poca representación en las decisiones que afectan sus vidas. Sin embargo, diversas organizaciones y movimientos juveniles han estado luchando por cambiar esta situación y promover una mayor inclusión de las voces jóvenes en la política.

La situación previa al gobierno de la cuarta transformación en México presentaba desafíos en términos de participación política juvenil. A pesar de que existían mecanismos formales para que las personas jóvenes se involucraran en la política, como la representación en organismos estudiantiles y juveniles; muchas veces estas instancias carecían de un impacto real en la toma de decisiones a nivel nacional.

En este contexto, la llegada al poder de la cuarta transformación en 2018 generó expectativas de cambio en la participación política y la inclusión de las juventudes en el proceso democrático. El nuevo gobierno se comprometió a priorizar las necesidades y las voces de las juventudes, promoviendo políticas que atendieran sus demandas y fomentaran su participación. Sin embargo, aunque los esfuerzos son muy prometedores, la efectividad de estas iniciativas y su impacto real en la participación política juvenil deberá evaluarse con el tiempo.

El futuro de la democracia intergeneracional en México es esperanzador, se espera que las voces de las infancias y las juventudes sean consideradas cada vez más en el proceso político. La tecnología y las redes sociales han brindado a las personas jóvenes nuevas plataformas para expresarse, organizar movimientos y promover el cambio social.

Además, la creciente conciencia sobre la importancia de la representación equitativa y diversa en la toma de decisiones

políticas también ha influido en la inclusión de las personas jóvenes en el proceso democrático.

Para fomentar una auténtica democracia intergeneracional en México, es necesario no sólo garantizar que las voces jóvenes sean escuchadas, sino también brindarles la oportunidad de participar en la formulación de políticas y programas que afectarán directamente en sus vidas. Esto requiere un esfuerzo concertado por parte del gobierno, las instituciones educativas, la sociedad civil y las propias personas jóvenes para crear espacios de diálogo, participación y colaboración.

El futuro de la democracia intergeneracional depende en gran medida de la voluntad de la sociedad y de las instituciones para fomentar la inclusión y la participación activa de las voces jóvenes en la toma de decisiones políticas.

CONCLUSIONES

Si bien la implementación de estos mecanismos y las reformas legislativas representan un avance significativo para garantizar la participación activa de las juventudes y de las infancias en México, también se enfrentan algunos desafíos que es importante puntualizar:

- **Transitar de una representación descriptiva a una sustantiva:** si bien la participación y la ocupación de espacios por parte de las juventudes y las infancias es un paso importante para lograr la representación activa, se requiere que la cultura e infraestructura del parlamento sea sensible a la perspectiva de infancias y juventudes, de lo contrario, el avance en la transversalización de estas perspectivas corre el riesgo de quedarse solamente en un nivel

de representación descriptivo, y no lograr cambios sustantivos en las políticas públicas.

- **Barreras culturales y estructurales:** a pesar de los cambios legales, las normas culturales y el fortalecimiento y transversalización de la perspectiva de juventudes en las políticas públicas del país, una visión tradicional y adultocéntrica de las juventudes puede continuar planteando desafíos para la participación y representación igualitaria de las juventudes en varios sectores.
- **Implementación:** garantizar la implementación efectiva de las disposiciones de las reformas y los mecanismos de participación que incluyan la perspectiva de juventudes puede ser complejo y requiere cambios en las prácticas, mentalidades y procedimientos administrativos.
- **Monitoreo y rendición de cuentas:** garantizar que los partidos políticos y las organizaciones cumplan con los requisitos de perspectiva de juventudes y que las juventudes estén genuinamente empoderadas en los procesos de toma de decisiones es un proceso continuo que requiere un monitoreo y una aplicación vigilantes.
- **Interseccionalidad:** si bien la reforma aborda el cambio de la edad mínima para ocupar un cargo de diputación, es necesario mantener abiertos los debates sobre la importancia de considerar la interseccionalidad en este proceso, ya que involucra las formas

en que la juventud se cruza con otros factores como el género, la raza, el origen étnico, la clase y más.

Las perspectivas de una democracia intergeneracional en México han evolucionado con el tiempo, reconociendo la importancia de incorporar a la infancia y la juventud en la toma de decisiones políticas.

La creación de parlamentos específicos y las reformas legislativas demuestran un compromiso con la equidad y la representación, permitiendo que todas las voces sean escuchadas. A medida de que estas iniciativas continúan desarrollándose, se fortalece la participación de las nuevas generaciones en la construcción de un México más democrático y justo.

REFERENCIAS

Aragón Reyes, Manuel (1990). “La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales”, en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=206>

Congreso de la Ciudad de México. Disponible en: <https://congresocdmx.gob.mx/comsoc-congreso-local-aprueba-convocatorias-al-parlamento-mujeres-2023-y-medalla-al-merito-hermila-galindo-2022-4009-3.html#:~:text=Con%20la%20implementaci%C3%B3n%20del%20Parlamento,la%20violencia%20contra%20las%20mujeres%2C>

Congreso de la Ciudad de México. Disponible en: <https://www.congresocdmx.gob.mx/comsoc-inicia-parlamento-mujeres-congreso-cdmx-2023-4522-1>.

html#:~:text=02.06.23.,Comisi%C3%B3n%20de%20
Igualdad%20de%20G%C3%A9nero.

Congreso de la Ciudad de México. Disponible en: <https://congresocdmx.gob.mx/comsoc-aprueban-parlamento-mujeres-dictámenes-que-estudiara-comisión-igualdad-género-congreso-cdmx-1542-1.html>

Congreso de la Ciudad de México. Disponible en: <https://congresocdmx.gob.mx/comsoc-aprueban-parlamento-mujeres-dictámenes-que-estudiara-comisión-igualdad-género-congreso-cdmx-1542-1.html>

Consulta Infantil y Juvenil 2021. Reporte de resultados. Disponible en: <https://consultainfantilyjuvenil.mx/assets/images/descargables/reporte-resultados-2021.pdf>

DECRETO por el que se reforman los artículos 55 y 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de edad mínima para ocupar un cargo público. Secretaría de Gobierno. México; DOF: 06/06/2023. Fecha de cita: 28/08/2023. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5691365&fecha=06/06/2023#gsc.tab=0

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, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Secretaría de Gobierno.

México; DOF: 13/04/2020. Fecha de cita: 28/08/2023.
Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020#gsc.tab=0

García Méndez, Erika (2019). “Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación”. *Estudios políticos*, 46, México, pp. 73-98. Epub 27 de mayo de 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2019.46.68289>

¡Ya puedes ver los resultados de la consulta! Disponible en: <https://meescuchas.cdhcm.org.mx/ultimo>



XI. Perspectivas de la participación político-electoral de las personas migrantes y de las personas sujetas a prisión preventiva





Perspectivas de la participación político-electoral de las personas migrantes de cara al proceso electoral federal y los procesos electorales locales 2023-2024

Beatriz Claudia Zavala Pérez

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

**Consejera Electoral del Instituto Nacional Electoral y
Presidenta de la Comisión del Voto de las Mexicanas
y los Mexicanos Residentes en el Extranjero**

Licenciada y Maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; tiene estudios en teoría constitucional, teoría de la democracia, sistemas electorales, teoría jurídica contemporánea, teoría del género y multiculturalismo. Cuenta además con formación especializada en carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, teoría del proceso, teoría de la prueba, argumentación e interpretación.

Ha impartido diversos cursos, talleres y ponencias; además ha sido docente en seminarios y diplomados. Asimismo, participó en distintos foros y eventos académicos presentando ideas, propuestas y ensayos sobre didáctica del derecho, el sistema de medios de impugnación en materia electoral, procedimiento administrativo sancionador, ciudadanía, igualdad de género y democracia. Actualmente es Consejera Electoral del Instituto Nacional Electoral y Presidenta de la Comisión del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero.

INTRODUCCIÓN¹

La creciente migración de personas a nivel mundial y regional, derivada del exilio de ciudadanas y ciudadanos que abandonaron su país con motivo de guerras civiles, el incremento de conflictos armados en el mundo, o los éxodos masivos de migrantes, así como el número de personas que solicitan refugio y asilo han sido los temas que han provocado que los países legislen sobre los derechos políticos de los nacionales que dejan su país (Fischer, 2008: 159). A nivel mundial, alrededor de 111 democracias reconocen el ejercicio del sufragio extraterritorial (IDEA, 2008: 3); en Latinoamérica son 21 los países de la región que reconocen algún mecanismo de voto extraterritorial (Beltrán, 2021), entre los cuales se cuenta nuestro país.

En 2018 había un total de 38.5 millones de personas de origen mexicano viviendo en Estados Unidos, de las cuales 12.3 millones nacieron en México y 26.2 millones nacieron en Estados Unidos (Espinoza Valle, 2021). Con esa cantidad de potenciales votantes es necesario que México cuente con una regulación adecuada, que permita la participación de las y los nacionales residentes en el extranjero, asegure la universalidad del sufragio y garantice la representación política.

¹. Agradezco la colaboración de Rodolfo E. Lezama Aguilar, para la elaboración de este artículo.

En este sentido destaco que, si bien nuestro país empezó a legislar sobre voto extraterritorial en 1996, y desde ese momento hasta ahora nuestra legislación se ha perfeccionado con diversas mejoras constitucionales y legales en 2006 y 2014, que han fortalecido los mecanismos de votación extraterritorial, el ejercicio del derecho no ha llegado a un óptimo de participación y ello ha provocado críticas respecto de su utilidad, onerosidad y dificultad de implementación.

En este artículo pretendo explicar que la necesidad de promover cada vez con mayor fortaleza el ejercicio del derecho al voto extraterritorial de cara al proceso electoral federal y los procesos electorales locales, está más allá de la participación numérica de votantes en el extranjero, pues, de forma adicional a que el reconocimiento y ejercicio de los derechos son innegociables, hay que considerar otra circunstancia: el voto de las y los mexicanos en el extranjero tiene una serie de derechos político-electorales asociados (credencialización, inclusión en el padrón electoral y listado nominal en el extranjero; participación activa como funcionariado de casilla, representante de una fuerza política u observador u observadora electoral) al ejercicio propiamente dicho del voto, por lo que su limitación injustificada (o cancelación) no sólo lesionaría este mecanismo de representación política por antonomasia, sino los derechos vinculados a éste, convirtiendo en los hechos a la migración en una forma extrajurídica de suspender injustificadamente los derechos de nuestra ciudadanía que se encuentra en el extranjero.

DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y CIUDADANÍA TRANSTERRITORIAL E INTEGRAL

En su recorrido histórico, la ciudadanía se entendió originalmente como un concepto asimilable a la idea de nacionalidad, al adscribir teóricamente a una persona a una comunidad determinada, por el hecho de nacer en ella. En la evolución del término se consideró ciudadanas y ciudadanos a quienes tenían derechos y obligaciones socialmente reconocidas, dentro de un entramado legal (Olvera, 2019: 34-41).

No obstante, la eficacia de los derechos se ha visto condicionada por una serie de factores externos al sistema político, como la desigualdad, la violencia o el avance del mercantilismo capitalista. Paralelamente, dentro del régimen democrático se han generado elementos que obstaculizan el ejercicio de la ciudadanía, como la corrupción, la ingobernabilidad, el establecimiento de grupos de influencia en el orden económico y social, así como el debilitamiento de los sistemas de participación y rendición de cuentas (Offe y Schmitter, 1995: 14-28).

Esta situación ha provocado un déficit de la ciudadanía como termómetro de la vida social, en la medida en que los derechos civiles —a la vida, a la identidad, a la igualdad ante la ley, etcétera— son poco eficaces en nuestras democracias; los derechos sociales, económicos y culturales, por su parte, son casi inoperantes, en tanto el Estado no cumpla adecuadamente con sus obligaciones prestacionales ni cuente con instituciones que garanticen la salud, la educación, la vivienda y la calidad de vida, de forma generalizada; mientras que los derechos políticos —a pesar del avance alcanzado a lo largo de las últimas décadas en México, gracias a leyes y procedimientos que han favorecido la libertad del voto y han fortalecido la institucionalidad democrática, todavía evidencian

áreas de oportunidad para su total cobertura, si pensamos en las comunidades y los grupos históricamente excluidos.

En este contexto, las y los migrantes son una población numéricamente considerable y, a pesar de ello, sigue siendo una comunidad que no ha podido acceder con cabalidad a sus derechos políticos-electorales y de participación. En primer lugar, porque la legislación mexicana reconoció hasta finales de la década de los noventa (1996) la posibilidad de votar fuera de la sección electoral correspondiente, aun cuando la migración masiva de mexicanas y mexicanos a los Estados Unidos de América se evidenció como tema relevante desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado (IEPC-Gro, 2023: 6), lo que revela que, si bien la implementación del voto en el exterior constituyó un “paso enorme para la trayectoria política del país”, llegó en un “momento tardío de nuestra transición democrática” (Calderón, 2017: 77). Finalmente, tuvieron que superarse una serie de inercias que consideraban al voto migrante como un asunto poco útil, oneroso y que, en esencia, daba voz y capacidad de decisión a una parte de la comunidad nacional que, al migrar, se había autoexcluido de la toma de las decisiones en el ámbito nacional (Andrade, 2021: 65).

Conforme a ese escenario, la preservación de los derechos político-electORALES de la diáspora mexicana se ha enfrentado a una serie de resistencias que surgen a consecuencia del establecimiento de una visión reduccionista de “lo mexicano”, lo que constituye o no la idea de “nación”, así como el concepto de “soberanía nacional”.

Con esa mirada, la construcción de la nación fue excluyente y patriarcal; la regulación constitucional y legal de 1917 a 1996 expulsó, por momentos, a las mujeres, al condicionar la nacionalidad a la figura paterna; a los indígenas, al ser una población ajena a la mayoría mestiza; a las y los

inmigrantes y residentes en el extranjero, así como a aquellos que tenían doble nacionalidad, al invisibilizarlos y mantenerlos en el ostracismo y fuera del concepto de nación, por un tema de costumbres, cultura, lengua, pero, sobre todo, de territorialidad.

En ese momento, la construcción de la idea de nación fue resultado de una “definición constitucional”, en la que se determinó que el “universo social” de la nación mexicana sólo lo constituían las personas que vivían en territorio nacional (Guillén, 2022: 10) y no aquellas que a pesar de tener la nacionalidad mexicana vivían fuera del país, fueran descendientes de personas mexicanas residentes en el extranjero, o bien, mexicanas o mexicanos con doble nacionalidad.

El viraje de una nación *territorial* a otra *transterritorial* (Guillén, 2022) ha supuesto la transformación de las normas constitucionales y de las instituciones, pero, sobre todo, ha hecho necesario tomar en cuenta el contexto social al que nos enfrentamos como país, con el fin de ampliar la mirada introspectiva —hacia dentro, que caracterizó etapas previas— y lanzarla más allá de los límites del territorio, e incluir todo aquello que es nuestro —que forma parte de nosotros— fuera de las fronteras. En este sentido, Tonatiuh Guillén apunta con acierto: “La nación *territorial* quedó atrás, en otra etapa de la historia, junto con las concepciones recelosas de lo extranjero y de vínculos externos que pudieran incidir sobre la esfera del Estado y la soberanía nacional” (2022: 114).

La inclusión de la ciudadanía migrante y de sus descendientes, así como de las personas que tienen doble nacionalidad, al catálogo nacional de los derechos y al estatuto nacional de la ciudadanía, no implica una concesión, sino adaptarse a la realidad que exigen los tiempos y adscribirse a una noción de “ciudadanía integral”, que no sólo supone la necesidad de reconocerle a todas las personas sus derechos y obligaciones,

sino también la posibilidad de acceder a un “estatus político” y a una “identidad cívico-política” en la que la ciudadanía se involucre “sistemáticamente en la esfera pública”, en la medida de que las ciudadanas y ciudadanos que integran el complejo social conocen el sistema político, saben cómo funciona y pueden participar e insertarse en él (INE, 2014: 20).

De acuerdo con esta visión de “ciudadanía integral”, los derechos no son propiedad particular de nadie, sino patrimonio de todas y todos. De esta forma, las luchas por la igualdad, por el acceso justo de todas las personas a los derechos, constituyen un mecanismo para construir ciudadanía, hacerla plena, ejercerla, de cara a una sociedad que todavía muestra resistencias, pero que, paulatinamente, cede al influjo de los deseos de igualdad e inclusión, y ello tiene impacto creciente en aspectos económicos, sociales, culturales y también, de modo relevante, políticos.

PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN: UN BINOMIO NECESARIO

Los vínculos entre el sistema democrático, la participación política y la representación resultan cada vez más evidentes en el estado actual del desarrollo de los Estados constitucionales contemporáneos que, en términos de Peter Häberle, sitúan a la dignidad humana como su premisa antropológica-cultural y a la democracia como consecuencia organizativa de la dignidad humana (2003: 193).

De esta forma, la democracia se construye en función de la participación ciudadana que ejerce sus derechos fundamentales de participación política y, con ello, se otorga sentido al fundamento popular de la soberanía, como elemento

característico del Estado democrático de derecho (Häberle, 2003: 193).

La idea de participación como factor de legitimación y como elemento constitutivo y organizativo del régimen democrático supone necesariamente la garantía de los derechos de participación política. Ello significa que la democracia depende de la intervención plena de la ciudadanía en la toma de las decisiones, de suerte que el mandato que se otorga a las personas representantes se perfecciona y complementa al momento que las y los gobernados pueden influir en la toma de decisiones públicas por medio de la opinión, de la crítica, de la discusión y, sobre todo, de la exigencia de que el poder público rinda cuentas de su actividad.

De acuerdo con esta lógica, la ciudadanía participa social y políticamente porque, en muchas ocasiones, las personas representantes no cumplen adecuadamente su papel de enlace entre la ciudadanía y el gobierno, para dar solución a problemas puntuales de la sociedad. En este escenario, la participación surge como un mecanismo para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia y, alternativamente, para influir en las decisiones de quienes nos representan, y así asegurar que esas decisiones sean reflejo de las demandas, carencias y expectativas sociales (Merino, 1995: 12-13).

La participación política de la ciudadanía comienza por la selección de representantes a través del voto y se confirma al poner en marcha los mecanismos de contraloría social y rendición de cuentas, de modo que la participación se convierte en una forma permanente de atemperar el poder que se entrega a las personas representantes políticas, a través del escrutinio de la ciudadanía.

La participación ciudadana es indispensable para el curso adecuado de la democracia, ya que por su conducto se reafirma

la calidad de las y los ciudadanos como integrantes de un sociedad y su carácter como protagonistas del transcurrir político, lo anterior, dado que participar no sólo supone estar enterado del acontecer cotidiano en una sociedad, sino tener capacidad de influencia en la organización social, expresar una serie de demandas y exigir del gobierno y sus representantes determinadas conductas o la cobertura de bienes y servicios específicos.

Es importante hacer notar que, si bien la participación es indispensable para permitir el avance de los regímenes democráticos, una sobrecarga de expectativas y significados al término podría suponer un vacío en su contenido. Por esta razón, Lester W. Milbraith considera que la participación ciudadana debe propiciar un equilibrio adecuado entre liderazgos, intervención efectiva y ausencia de participación.

Para ilustrar esta circunstancia, Milbraith propone una tipología en la que la ciudadanía actúa a través de tres personalidades posibles: las y los *apáticos*, quienes renuncian a intervenir en asuntos políticos; las y los *espectadores*, que manifiestan su voluntad política a través del voto, pero no les interesa tener influencia directa en las decisiones públicas; y las y los *gladiadores* quienes no sólo manifiestan una postura política a través del voto, sino que intentan darle cuerpo y ocupar espacios, al intervenir directamente en grupos políticos o ideológicos, con la finalidad de preservar una realidad o de transformarla (1965: 6, 20 y ss).

Cuando trasladamos esta tipología a temas electorales, en la categoría de las y los *apáticos* podríamos colocar a quienes se abstienen de votar o de intervenir en procesos de participación ciudadana; las y los *espectadores* materializarían al votante promedio que acude a las urnas, pero que se abstienen de desplegar una actividad política determinada y de formar parte de un grupo de la sociedad civil organizada;

mientras que las y los *gladiadores* se encarnarían en personas dirigentes políticas y partidarias, candidatas, candidatos y, eventualmente, gobernantes y representantes legislativos.

Para el caso de la participación electoral sólo las personas espectadoras tendrían una relevancia, en la medida que en virtud del cumplimiento de su función —acudir a las urnas— es posible traducir en votos la representación política, habilitar la conformación de los gobiernos y hacer posible la construcción de las instituciones.

Desde el punto de vista de Marcela Ávila-Eggleton, la participación electoral no es un fenómeno homogéneo, sino que está determinado por una serie de variables que lo condicionan, ya que es diferente cómo se manifiesta la participación para elegir órganos ejecutivos que legislativos, o si se trata de procesos federales, locales o concurrentes. A su vez, la participación electoral opera de forma diferente en aquellas democracias en las que votar es un derecho, de otras en donde el voto es una obligación, aunque la finalidad de todos los sistemas electorales es lograr que el pluralismo y la competitividad sean las notas distintivas de las elecciones, tanto a nivel federal como subnacional (2023: 22-27).

De acuerdo con lo que se reporta en el *Informe País 2020*, los niveles de participación en las elecciones federales —en las que se elige a la Presidencia de la República y a ambas Cámaras del Congreso de la Unión—, oscilan alrededor del 63%. En las elecciones intermedias —en las que se elige únicamente a quienes integran la Cámara de Diputados—, la participación no ha alcanzado el 50%, salvo en las elecciones de 1997 y 2021. Lo que demuestra que los porcentajes más altos de participación electoral coinciden con elecciones presidenciales, mientras que los más bajos con elecciones legislativas intermedias.

VOTO EN EL EXTERIOR Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL: UN MODELO SOMETIDO A LAS CIRCUNSTANCIAS

El voto es un derecho fundamental, porque hace posible la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas en condiciones de igualdad, permite elegir representantes libremente y adherirse a una determinada opción política de forma voluntaria.

El voto extraterritorial activo es un derecho constitucional y convencionalmente reconocido, que requiere de protección y aseguramiento de sus niveles de ejercicio. La posibilidad de que las y los ciudadanos mexicanos puedan ejercer su derecho a votar desde el extranjero reconoce que la ciudadanía tiene el derecho individual de decidir políticamente el destino de su localidad, de su estado, de su país y, paralelamente, el derecho colectivo a formar parte de la comunidad estatal (Andrade, 2021: 30), aun al estar ausente o fuera de ella, lo que reivindica el carácter universal del voto y una tendencia mundial que revela una “cultura de universalización de los derechos fundamentales y la necesidad de incrementar la legitimación democrática de los Estados” (Del Toro, 2007: 213), con el propósito de expandir el derecho de voto hacia poblaciones que se han visto forzadas por circunstancias políticas o económicas a salir de su país de origen.

El voto en el exterior constituye una práctica relativamente reciente y que, de forma generalizada, no tiene registros altos de votación (Espinoza Valle, 2023: 371), ello se debe a la dificultad operativa para su implementación. La instrumentalización del voto en el extranjero es complicada por cuestiones como el número de personas electoras, su ubicación y distribución, las distancias implicadas y los costos y complejidades que supone la puesta en marcha de un sistema de votación

electoral (IDEA, 2008: 4), por lo que las variables a las que se enfrenta este tipo de votación generan mayores complejidades que las que supone la que se realiza en territorio nacional.

El voto de las y los mexicanos en el extranjero puede ejercerse libremente por aquellas personas que realicen las siguientes tres acciones: cuenten con credencial para votar con fotografía, ya sea que se tramite en territorio nacional, o bien, que se haya obtenido en el extranjero; se registren en el *Listado Nominal del Electorado Residente en el Extranjero* (LNE-Extranjero), y elijan una de las tres modalidades de voto disponibles para el voto foráneo: postal, electrónica o presencial.

Si bien este procedimiento puede parecer sencillo, trasladarlo a la realidad supone esfuerzos logísticos de primer orden; el despliegue de acciones que vinculen a las autoridades electorales con las instancias consulares, así como la puesta en marcha de campañas de comunicación y divulgación del voto que puedan persuadir a las y los mexicanos residentes en el extranjero de participar, concientizándolos de la relevancia del sufragio para la formación de la voluntad estatal.

Este contexto se complica al reconocer que, frente a las dificultades institucionales, existen obstáculos personales o sociales que eventualmente desincentivan la votación de nuestros connacionales fuera del país, principalmente en los Estados Unidos de América, entre los que pueden contarse: la circunstancia migratoria de las personas; poseer el estatus de persona refugiada o asilada por razones de violencia o persecuciones políticas; la ubicación geográfica de residencia lejos de las embajadas y oficinas consulares; el alejamiento de la cultura y raíces mexicanas por ser parte de segundas o tercera generaciones de mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero; poca confianza en las instituciones, procesos políticos y candidatas y candidatos mexicanos, o falta de información acerca de los problemas y la política nacionales.

IDEA Internacional considera que hay cuatro grandes tipos de personas que residen en el extranjero, en aptitud para votar: 1) trabajadores migrantes, 2) personas refugiadas y desplazadas, 3) personas pertenecientes a grupos profesionales: fuerzas armadas, servidores públicos o servicio diplomático —incluyendo a sus familias— y, 4) la ciudadanía que reside en el extranjero, de manera temporal o permanente (2007: 5).

Esta pluralidad en la calidad migratoria requiere la puesta en marcha de distintas estrategias de acercamiento. Paralelamente, es necesario desplegar una serie de actividades logísticas que abarcan desde la habilitación de sedes consulares para que se realicen los trámites de credencialización e inscripción en el registro de votantes en el exterior, hasta la implementación de sistemas electrónicos de registro para facilitar la realización de trámites a distancia, lo que favorece que buena parte de las personas que se encuentran físicamente distantes de las sedes y oficinas consulares, puedan hacer sus trámites de credencialización e inscripción en el registro de votantes en el exterior y eventualmente votar.

Con corte al 31 de agosto de 2023, el total de ciudadanas y ciudadanos credencializados en el extranjero reporta una cifra de 1 436 420 personas. De acuerdo con información básica del padrón y listado nominal del Registro Federal de Electores (RFE), la cantidad de personas que reciben su credencial para votar en el extranjero (CPVE) tiene un incremento aproximado mensual de 5,350 personas (INEa, 2023: 5). Si esta cifra se mantiene constante, puede suponerse que del 1 de septiembre de 2023, que comienza el registro de personas en el extranjero, al 20 de febrero de 2024 en que concluye, el total de personas con credencial para votar podría alcanzar la cantidad de 1 468 340.

Con estos números como base enfrentamos algunos dilemas que a continuación se exponen: el primer gran reto sería

convencer a la mayoría de las ciudadanas y ciudadanos que vi-ven fuera de nuestras fronteras, principalmente en los Esta-dos Unidos de América —25 822 614 (USA Census Bureau, 2022)— para que obtenga su CPVE; el segundo paso relevante sería lograr que el total de ciudadanas y ciudadanos credencia-lizados se inscriba en el registro de personas en el extranjero y, por ende, sean incorporadas en el LNE-Extranjero y, eventual-mente, ejerzan su derecho al voto.

Hago notar que, como una medida para favorecer el ejer-cicio del voto y facilitar los procedimientos a la ciudadanía, en el acuerdo para la integración del listado nominal más re-ciente (INE/CG519/2023) se señala que en el caso de las personas que cuenten con CPVE tramitada al 20 de febrero de 2024 o con CPV, pero no hayan solicitado su inscripción en la LNE-Extranjero dentro del periodo comprendido en los propios lineamientos, se prevé que éstas quedarán incorpo-radas en el listado nominal para votar bajo la modalidad presen-cial en sedes en el extranjero.

Para ello, el Instituto Nacional Electoral (INE) deberá disponer de lo necesario para que, en cada una de las sedes en el extranjero, un máximo de mil personas bajo esos supues-tos puedan ejercer su voto de manera presencial (conforme a una lógica similar a la que tienen las casillas especiales). Con lo cual se prevé que la ciudadanía residente en el extran-jero que no haya realizado su solicitud de inscripción en los términos establecidos en los lineamientos, el día de la jornada electoral pueda acudir a alguna de las sedes consulares habi-litadas por el INE con su CPVE o CPV vigente, y tenga la po-sibilidad de emitir su sufragio, maximizando así el ejercicio de derechos políticos-electORALES en favor de la comunidad migrante y garantizando su progresividad.

De 2006 a 2023 sólo la ciudadanía que contaba con CPVE, se inscribiera en el registro de votantes en el extranjero y fuera

incluida en el *Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero* (LNERE) estaba en posibilidad de votar. Acaso la rigidez de esa regla fue, junto con aspectos sociales, económicos y culturales, una de las posibles causas que podrían explicar los bajos niveles de participación en esos ejercicios democráticos fuera de nuestras fronteras.

El siguiente cuadro muestra que, en las elecciones federales para la elección de la Presidencia de la República, la participación de mexicanas y mexicanos residentes en el exterior osciló entre el 40 y el 60% de la ciudadanía inscrita en el LNERE.

Proceso Electoral	Descripción	Inscritos en la LNERE			Votación Total	Porcentaje de Participación
		Mujeres	Hombres	Total		
PEF 2005-2006	Presidencia de la República	17,622	23,254	40,876	32,621	79.8%
PEF 2011-2012	Presidencia de la República	26,755	32,360	59,115	40,714	68.87%
PEF 2017-2018	Presidencia de la República	81,232	100,641	181,873	98,470	54.14%
RM 2022	Revocación de mandato	10,166	7,626	17,792	8,287	46.57%

Fuente de Información: <https://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico>

De forma similar, en los procesos electorales locales la participación de la ciudadanía residente en el extranjero osciló entre el 30 y el 50% de participación de las personas inscritas en el LNERE, como lo refleja el siguiente cuadro.

Proceso Electoral	Descripción	Inscritos en la LNERE	Votación Total	Porcentaje de Participación
PEL 2006-2007	Gobernatura Michoacán	671	349	52.01%
PEL 2010-2011	Gobernatura Michoacán	602	341	56.64%
PEL 2011-2012	Diputaciones locales Chiapas	1,192	533	44.71%
	Gobernatura D.F	10,782	7,915	73.40%
PEL 2014-2015	Gobernatura Baja California Sur	17	16	94.11%
	Gobernatura Colima	169	112	66.27%
	Gobernatura Michoacán	1,577	558	35.38%
PEL 2016-2017	Gobernatura Coahuila	153	130	84.96%
	Gobernatura Estado de México	365	297	81.36%
PEL 2017-2018	Gobernatura Chiapas	2,538	1,101	43.38%
	Jefatura de Gobierno CDMX	28,803	20,855	72.40%
	Gobernatura Guanajuato	11,551	4,830	41.81%
	Gobernatura Jalisco	16,502	8,530	51.69%
	Gobernatura Morelos	3,503	1,845	52.66%
	Gobernatura Puebla	10,832	4,931	45.52%
	Gobernatura Yucatán	1,033	681	65.92%

Proceso Electoral	Descripción	Inscritos en la LNERE	Votación Total	Porcentaje de Participación
2019	Proceso Extraordinario de la Gubernatura de Puebla	4,269	2,398	56.17%
PEL 2020-2021	Gubernatura Baja California Sur	151	84	55.62%
	Gubernatura Chihuahua	1,970	1,089	55.27%
	Diputación Migrante CDMX	12,226	8,906	72.84%
	Gubernatura Colima	689	260	37.73%
	Gubernatura Guerrero	2,656	1,118	42.09%
	Diputación de Representación Proporcional	5,317	2,642	49.68%
	Gubernatura Michoacán	3,979	1,564	39.30%
	Gubernatura Nayarit	994	383	38.53%
	Proceso Extraordinario Senaduría Nayarit	994	261	26.25%
	Gubernatura Querétaro	992	638	64.31%
PEL 2021-2022	Gubernatura San Luis Potosí	1,689	715	42.33%
	Gubernatura Zacatecas	1,640	654	39.87%
	Gubernatura Aguascalientes	997	347	34.80%
	Gubernatura Durango	2,351	585	24.88%
PEL 2022-2023	Gubernatura Oaxaca	4,289	1,061	24.73%
	Gubernatura Tamaulipas	2,481	813	32.76%
	Gubernatura Coahuila	2,350	1,035	44.04%
	Gubernatura Estado de México	5,424	2,318	42.73%
	Proceso Extraordinario Senaduría Tamaulipas	2,481	730	29.42%

Sin embargo, esos resultados de participación son muy reducidos si en la comparación tomamos como parámetro el total de personas inscritas en el Listado Nominal de Electores (LNE) en el país y quienes efectivamente votaron, como lo muestra el cuadro siguiente.

Proceso Electoral	Descripción	Inscritos en la LNE			Votación Total	Porcentaje de Participación
		Mujeres	Hombres	Total		
RM 2022	Revocación de mandato	48,160,197	44,645,227	92,805,4241	16,502,636	17.77% ²
PEF 2020-2021	Proceso Electoral para renovar la Cámara de Diputados	48,462,689	45,065,784	93,528,4733	49,151,320	52.66% ⁴
PEF 2017-2018	Presidencia de la República 128 Senadurías 500 Diputaciones	46,209,837	42,913,518	89,123,3555	56,611,027	63.42% ⁶
PEF 2014-2015	Proceso Electoral para renovar la Cámara de Diputados	43,343,555	40,219,635	83,563,1907	39,872,7578	47.71%

Fuente: Elaboración propia.

(1) Acuerdo INE/CG184/2022

(2) Cómputos de la Revocación de Mandato (<https://computosrm2022.ine.mx/votos-districto/grafica>)

(3) Acuerdo INE/CG419/2021, Numeralia Proceso Electoral 2017-2018 (<https://www.ine.mx/numeralia-proceso-electoral-2021/>),

(4) Cómputos Distritales 2021 (<https://computos2021.ine.mx/votos-districto/mapa>)

(5) Acuerdo INE/CG465/2018, Numeralia Proceso Electoral 2017-2018 (<https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/06/Numeralia-2017-2018.pdf>).

(6) Memoria Gráfica del Proceso Electoral Federal 2017-2018 (<https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2018/>)

(7) Acuerdo INE/CG237/2015

(8) Cómputos Distritales 2015 (<http://computos2015.ine.mx/>).

La conclusión que arroja la información consignada en los cuadros que anteceden es que entre el 30 y el 60% de las personas inscritas en el LNRE, durante los procesos electorales federales y locales de 2006 a 2023, fueron quienes participaron y ejercieron su derecho al voto, tomando como parámetro de la participación el número de personas inscritas en el LNRE y la cantidad de votantes que utilizó alguna de las tres modalidades de voto para ejercer su derecho.

Por otra parte, se revela que, del total de personas credencializadas en los procesos electorales federales y locales que abarcaron de 2006 a 2023, apenas alrededor del 10% se inscribieron en el registro de votantes en el extranjero, fueron incluidas en el LNRE, eligieron una de las tres modalidades de voto disponibles y ejercieron efectivamente su voto.

Por ello, se evidencia que de cara al proceso electoral federal y los procesos electorales locales 2023-2024, se deben redoblar los esfuerzos institucionales, primero informando a la ciudadanía residente en el extranjero de los distintos procedimientos que existen para el ejercicio de sus derechos político-electORALES, para luego convencer a la ciudadanía credencializada de inscribirse en el registro de personas en el extranjero, a fin de ser incorporada al LNE-Extranjero y ejercer efectivamente su voto. En caso de que las personas credencializadas no se inscriban en el registro de votantes en el extranjero, es crucial hacer de su conocimiento que podrán votar de forma presencial, siempre y cuando acudan con ese propósito a alguna de las sedes consulares habilitadas.

De forma paralela a la credencialización, a la inscripción en el registro de votantes en el exterior y a su incorporación al LNE-Extranjero subrayo la importancia de las tres modalidades de votación como herramienta para facilitar el ejercicio del sufragio.

De 2006 a 2018, el modelo postal fue el predominante para recabar el voto de las y los mexicanos en el extranjero, durante los procesos electorales federales y en la mayoría de los locales, a excepción del entonces Distrito Federal, que en 2012 implementó el voto electrónico. En los procesos electorales locales de 2020-2021 (Baja California Sur, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas) se utilizaron las modalidades postal y electrónica, así como en el proceso electoral extraordinario para elegir una senaduría en el estado de Nayarit.

En 2022, para el proceso de revocación del mandato, se utilizó la modalidad electrónica, mientras que en los procesos electorales locales de 2021-2022 (Aguascalientes, Durango, Oaxaca y Tamaulipas) se implementaron las modalidades postal y electrónica, al igual que en el proceso electoral extraordinario para elegir una senaduría en el estado de Tamaulipas.

Finalmente, por primera vez en nuestra historia democrática, en los procesos electorales locales 2022-2023 del Estado de México y Coahuila, se utilizaron las tres modalidades de voto (postal, electrónico y presencial) para recabar el voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero, atendiendo el mandato de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SP TEPJF) que, a través de la sentencia SUP-JDC-1076/2021 y acumulados, ordenó al INE implementar las tres modalidades que la ley reconoce para el ejercicio del voto.

La implementación de los tres modelos previstos legalmente ha diversificado y, de algún modo, facilitado el ejercicio del derecho al voto en el exterior. La vía electrónica de votación ha incrementado la participación, al haber demostrado contar con altos niveles de aceptación entre las y los electores,

así como adecuadas medidas de seguridad para garantizar la integridad del sufragio.

La implementación del voto presencial en prueba piloto permitió perfeccionar los mecanismos de votación foránea y hacer acopio de experiencia de cara a los procesos electorales futuros. Uno de los principales hallazgos que dejó el pasado ejercicio de votación presencial, de acuerdo con el informe de resultados y evaluación respectivo (INEb, 2023: 40-48) fue que para hacerlo más eficaz necesitamos contar con mejores instalaciones para el ejercicio del voto. Por ello, en la selección de las sedes consulares se tomó en consideración las que cuentan con mejor infraestructura. Además, fue posible identificar la necesidad de que el INE trabaje en conjunto con la ciudadanía, como se hace en México, para promover de manera permanente en temas de educación cívica, por ello se evalúa la posibilidad de utilizar la figura del voluntariado, que no supone costos a la institución y vincula a la sociedad en la promoción del voto.

En la lógica de facilitar que las y los votantes acudan a ejercer su derecho, se aprobó en los lineamientos de integración del LNE-Extranjero (INEc, 2023), la habilitación de 23 posibles consulados para recibir la votación presencial,² tomando

². 1. Atlanta, Georgia, Estados Unidos de América. 2. Chicago, Illinois, Estados Unidos de América. 3. Dallas, Texas, Estados Unidos de América. 4. Fresno, California, Estados Unidos de América. 5. Houston, Texas, Estados Unidos de América. 6. Los Ángeles, California, Estados Unidos de América. 7. Madrid, Comunidad Autónoma de Madrid, España. 8. Montreal, Quebec, Canadá. 9. Nuevo Brunswick, Nueva Jersey, Estados Unidos de América. 10. Nueva York, Nueva York, Estados Unidos de América. 11. Ciudad de Oklahoma, Oklahoma, Estados Unidos de América. 12. Orlando, Florida, Estados Unidos de América. 13. París, Isla de Francia, Francia. 14. Phoenix, Arizona, Estados Unidos de América. 15. Raleigh, Carolina del Norte, Estados Unidos de América. 16. Sacramento, California, Estados Unidos de América. 17. San Bernardino, California, Estados Unidos de América. 18. San Diego, California, Estados Unidos de América. 19. San Francisco, California, Estados Unidos de América. 20. San José, California, Estados Unidos de América. 21. Santa Ana,

en cuenta la densidad poblacional, la distribución y la accesibilidad a las oficinas consulares, para favorecer que quienes vayan a votar de forma presencial lo hagan con las mayores garantías y en las mejores condiciones.

Por otra parte, con base en la experiencia presencial, el INE decidió fortalecer las reglas para promover el voto y hacer más sencillos y cercanos los procedimientos dirigidos a la ciudadanía para el ejercicio del mismo, pero, sobre todo, implementar una nueva estrategia de comunicación que pueda llegar a más ciudadanas y ciudadanos (INEd, 2023).

Con la nueva estrategia, se plantea modificar la mecánica de difusión de la credencialización, de inscripción de votantes en el extranjero, de ubicación de las sedes consulares, así como la campaña de invitación al voto, pero, sobre todo, lograr un acercamiento entre ciudadanía y autoridad, y que esa sinergia se traduzca en participación y ulteriormente en más votos.

En esa medida, el INE planea realizar una serie de acciones prioritarias, consistentes en lo siguiente: 1) contacto directo con la ciudadanía, a través de llamadas INETEL, mensajes de texto corto SMS y correos electrónicos; 2) acciones en redes sociales y demás plataformas digitales; 3) acciones en radio y televisión en México y en el extranjero; 4) acciones a través de espacios y canales disponibles de la Red Consular, y; 5) acciones dirigidas a familiares y amistades mexicanas de las personas migrantes (INEd, 2023).

Las acciones de mejora del procedimiento de credencialización, así como aquellas orientadas a hacer más efectivos los diversos modelos de votación (postal, electrónica y presencial), la habilitación de más sedes consulares y el despliegue

California, Estados Unidos de América. 22. Seattle, Washington, Estados Unidos de América. 23. Washington, Distrito de Columbia, Estados Unidos de América.

de una robusta estrategia de comunicación, vinculación con las y los migrantes y difusión del voto, tienen el propósito de convocar a la mayor cantidad de ciudadanas y ciudadanos a que ejerzan su derecho al voto, participen y hagan válida su ciudadanía, a pesar de no estar cotidianamente dentro de nuestras fronteras.

REFLEXIÓN FINAL

El derecho al voto en el exterior se confeccionó e incluyó en las normativas nacionales con el propósito de hacer efectiva la universalidad del voto; en esa medida, es un compromiso democrático favorecer que la ciudadanía que por razones políticas, económicas o sociales tuvo que abandonar su país, pueda seguir ejerciendo sus derechos políticos, sin que su calidad de migrante sea un obstáculo para ello.

De 2006 a 2023 se han celebrado 46 elecciones con voto desde el extranjero (siete a nivel federal y 39 a nivel estatal). La organización de esos procedimientos ha permitido que el INE detecte diversas áreas de oportunidad como son: 1) fortalecer la credencialización en el exterior, a fin de que la mayor parte de mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero cuente con su CPVE y pueda ejercer su derecho al sufragio; 2) facilitar el procedimiento de voto para las personas credencializadas en el extranjero. Por esta razón, se espera que la nueva mecánica consistente en permitir el voto en sede presencial a todas las personas credencializadas, aun cuando no hubieran concluido su trámite de inscripción en el registro de votantes en el extranjero, constituya un incentivo para el ejercicio del voto y un aliciente para participar políticamente y promover la vigencia de la representación política; 3) robustecer la relación institucional con la Secretaría de Relaciones

Exteriores para contar con espacios físicos cercanos a la ciudadanía, que permitan la agilización de los trámites y la certeza en la emisión del voto, y 4) redoblar los esfuerzos institucionales del INE para vincularse con la comunidad migrante, a través de una vigorosa campaña de difusión, comunicación y promoción, que no sólo informe a las mexicanas y mexicanos residentes en el exterior sobre aspectos político-electORALES, sino que permita un sinergia entre ciudadanía y autoridad que se traduzca en mayor participación política y una efectiva representación.

La implementación del voto para residentes en el exterior presenta toda una serie de complejidades y problemáticas aparejadas con la distancia y la calidad migratoria de las personas fuera del país, prueba de ello es que, de manera cíclica, se ha reformado la ley para ajustarla a las necesidades de la comunidad migrante. Sin embargo, como la realidad es siempre impredecible, muchos de los cambios y reformas legales pasadas se han rezagado ante la velocidad de los hechos, lo que ha demandado tomar acciones que abarcan desde nuevos cambios a la ley hasta modificaciones reglamentarias y la adopción de diversas medidas institucionales tendientes a hacer más eficaz la participación político-electoral fuera de nuestras fronteras.

Una reforma electoral que tienda a mejorar la figura de voto en el exterior tendría que ocuparse de las diversas exigencias que ha hecho la comunidad migrante, como, por ejemplo, que el INE sea trasnacional, para lo que resultaría necesario que cuente con oficinas propias en las sedes consulares. A su vez, se ha solicitado la puesta en operación de una lista transnacional en la que no sea necesario inscribirse en el registro de votantes en el extranjero para ser incluida o incluido en el listado nominal, sino que pueda votar quien cuente con CPVE, en cualquiera de las tres modalidades.

Yo mencionaría una más y, acaso, la más relevante: generar un mecanismo de vinculación permanente entre la autoridad y la ciudadanía, con la finalidad de que las y los residentes gocen de una “ciudadanía trasnacional” que adquiera realidad y vigencia, y esa circunstancia se verifique en la efectividad de sus derechos.

REFERENCIAS

- Andrade González, Enrique, *El voto de los mexicanos desde el extranjero*, México, Tirant lo Blanch, 2021.
- Ávila-Eggleton, Marcela, “Participación electoral en perspectiva comparada”, en Leonardo Valdez Zurita (coord.), *Las elecciones en México 2017-2019 en perspectiva comparada*, México, INE-SOME, 2023.
- Beltrán Miranda, Yuri G., “El voto de los mexicanos en el extranjero”, en Luis Carlos Ugalde y Said Hernández Quintana (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, México, TEPJF, 2020.
- Calderón Chelius, Leticia, “Avances en la implementación del voto extraterritorial mexicano: entre dudas y certezas”, *Revista América Latina Hoy*, núm. 76, 2017, pp. 75-92.
- Del Toro Huerta, Mauricio Iván *et al.*, “El voto migrante: la tendencia internacional y nacional del voto en el extranjero”, en David Cienfuegos Salgado *et al.* (coord.), *Temas de migración y derecho*, México, Fundación Académica Guerrerense, 2008.

DERFE, *Información Básica sobre el Padrón Electoral y Lista Nominal*, México, 4 de septiembre de 2023.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro, *El sufragio extraterritorial de los y los mexicanos. Participación, preferencias políticas y tipología del voto a distancia*, México, INE, 2021.

_____, “El voto de los mexicanos en el extranjero: 2017-2019”, en *Las elecciones en México 2017-2019 en perspectiva comparada*, México, INE-SOME, 2023.

Fischer, Jeff, “Los derechos políticos de los refugiados y las personas desplazadas: el derecho al voto y la participación”, en IFE-IDEA Internacional, *Voto en el extranjero. Manual de IDEA Internacional*, México, IFE, 2007.

Guillén, Tonatiuh, *México, nación transterritorial. El desafío del siglo XXI*, primera reimpresión, México, UNAM, 2022.

IEPC-Gro-COLEF, *Estudio diagnóstico de la población guerrerense migrante en Estados Unidos*, México, IEPC-Gro-COLEF, 2023.

Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, 1^a ed., México, UNAM, 2003.

INE, Acuerdo INE/CG237/2015 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se declara que el padrón electoral y la lista nominal de electores que serán utilizados para las elecciones federal y locales del 7 de junio de 2015 son válidos y definitivos. Disponible en: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/87271/CGEx201505-6_ap_5.pdf [Consultado el 21/09/2023].

INE, Acuerdo INE/CG465/2018 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se declara que el padrón electoral y la lista nominal de electores que serán utilizados en las elecciones federal y locales del 1 de julio de 2018 son válidos y definitivos. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/96222/CGor201805-28-ap-8.pdf> [Consultado el 21/09/2023].

INE, Acuerdo INE/CG419/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se declara que el padrón electoral y la lista nominal de electores que serán utilizados en las elecciones federales y locales del 6 de junio de 2021 son válidos y definitivos. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/119628/CGor202104-28-ap-16-Gaceta.pdf> [Consultado el 21/09/2023].

INE, Acuerdo INE/CG184/2022 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se declara que el padrón electoral y la lista nominal de electores que serán utilizados para el proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, son válidos y definitivos. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/130993/CGex202203-23-ap-7.pdf> [Consultado el 21/09/2023].

INE, Acuerdo INE/CG519/2023 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los “Lineamientos para la conformación de la lista nominal del electorado en el extranjero para los procesos electorales federal y locales 2023-2024” y sus anexos. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine>.

mx/xmlui/handle/123456789/152964 [Consultado el 21/09/2023].

INE, Cómputos Distritales 2015. Disponible en: <http://computos2015.ine.mx/> [Consultado el 21/09/2023].

INE, Cómputos Distritales 2021. Disponible en: <https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa> [Consultado el 21/09/2023].

INE, Cómputos de la revocación de mandato 2022. Disponible en: <https://computosrm2022.ine.mx/votos-distrito/grafica> [Consultado el 21/09/2023].

INE, ESTRATEGIA INTEGRAL DE PROMOCIÓN DEL VOTO DE LAS MEXICANAS Y LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO 2023-2025. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/152814/CGor202308-25-ip-17.pdf> [Consultado el 21/09/2023].

INE, Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, México, INE-COLMEX, 2015.

INE, Informe país 2020. El curso de la democracia en México, México, INE-PNUD, 2022.

INE, LINEAMIENTOS PARA LA CONFORMACIÓN DE LA LISTA NOMINAL DEL ELECTORADO RESIDENTE EN EL EXTRANJERO PARA LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERAL Y LOCALES 2023-2024” Y SUS ANEXOS. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/152964>, [Consultado: 21/09/2023].

INE, Memoria gráfica del proceso electoral federal 2017-2018. Disponible en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2018/> [Consultado el 21/09/2023].

INE, Numeralia Proceso Electoral 2017-2018. Disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/06/Numeralia-2017-2018.pdf> [Consultado el 21/09/2023].

INE, Numeralia Proceso Electoral 2020-2021. Disponible en: <https://www.ine.mx/numeralia-proceso-electoral-2021/> [Consultado el 21/09/2023].

Merino, Mauricio, *Participación ciudadana en la democracia*, México, INE, 1995.

Milbrath, Lester W., *Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics?*, Chicago, Rand McNally, 1965.

Olvera, Alberto J., *Ciudadanía y democracia*, 2^a. ed., México, INE, 2019.

Offe, Claus y Schmitter, Philippe C., “Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 6, diciembre de 1995, pp. 5-30.

TEPJF, SUP-JDC-1076/21. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1076-2021.pdf [Consultado el 21/09/2023].

USA Census Bureau, *Selected population profile in the United States*. Disponible en: <https://data.census.gov/table?q=mexican+population&tid=ACSSPP1Y2022.S0201> [Consultado el 21/09/2023].

Perspectivas de la participación político-electoral de las personas en prisión preventiva en México

Bernardo Valle Monroy

Dr. Bernardo Valle Monroy

**Consejero del Instituto Electoral
de la Ciudad de México**

Es Maestro en Derecho Electoral y Licenciado en Derecho con la especialidad de Administración y Finanzas Públicas, graduado con la tesina: “El Registro Nacional de Electores, análisis y perspectivas”. También es coautor de la obra Derecho Electoral Mexicano. Una visión local: Distrito Federal, editado por Marcial Pons. Actualmente se desempeña como Consejero Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Fue profesor de asignatura en la Universidad Iberoamericana. Asimismo, ha participado en diversos congresos y tomado distintos cursos y seminarios en análisis político, prospectiva política, estudios electorales, liderazgo estratégico, medios de impugnación, actualización en materia político-electoral, impartidos por diversas instituciones académicas.

INTRODUCCIÓN

Uno de los principios fundamentales de la democracia es el derecho al voto, considerado a nivel internacional como principio básico y pilar primordial a través del cual la sociedad expresa su voluntad. La Convención Americana sobre Derechos Humanos ha reconocido que las y los ciudadanos tienen el derecho 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 la voluntad de los electores” (Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23, 1981, p. 11).

Adicionalmente el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos ha establecido que “toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley”, así como también el derecho a “votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores” (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14, numeral 2, y artículo 25, inciso b), 1981, pp. 8 y 11).

A nivel internacional, diversos países han emitido regulaciones respecto al derecho al voto que tienen las personas

recluidas en un centro penitenciario que no han recibido sentencia. En América Latina, países como Argentina, Puerto Rico y Uruguay han establecido que las personas recluidas tienen derecho a votar independientemente del delito que hayan cometido, mientras que en naciones como Brasil, las personas reclusas también pueden emitir su voto con excepción de quienes hayan cometido delitos graves como homicidio o tráfico de drogas.

En el caso mexicano, en las últimas tres décadas nuestro país ha evolucionado en la ampliación de los derechos político-electorales de sectores de la población considerados vulnerables.

A nivel constitucional, la carta magna establece que “todas las personas gozarán de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales que el Estado Mexicano sea parte” (CPEUM, artículo 1, 2023, p. 1) y en consecuencia uno de los derechos es el votar y ser votado en las elecciones constitucionales que celebre el Estado.

En ese contexto, hasta 2019 las personas en situación de prisión preventiva formaban parte del sector de la población al cual le había sido negado el derecho constitucional de ejercer su voto. Si bien la Suprema Corte de Justicia de Nación (SCJN) en la Tesis XXXV/2002, *PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL*, estableció que aun y cuando una persona fuera inculpada en la comisión de un delito debía reconocerse el derecho a la libertad de todo inculpado y sólo podría privarse tal derecho cuando un juez determinara, en sentencia definitiva, su culpabilidad.

Por lo anterior es de interpretarse que las personas en prisión preventiva (PPP) no han perdido sus derechos político-electorales en virtud de que se encuentran en un proceso

jurídico que no ha concluido y, por tanto, tienen derecho a votar en los procesos democráticos que se celebren. Adicionalmente es relevante señalar que la SCJN también había determinado la imposibilidad material para que las PPP ejercieran ese derecho, debido a que, en el modelo de votación en México la ciudadanía acude a emitir su voto al lugar donde están ubicadas las casillas y no de forma contraria, es decir, que la documentación electoral se traslade hasta el lugar donde se encuentran las personas electoras.

Al respecto, fue hasta 2019 cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) determinó en el SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulado que, derivado de una interpretación sistemática a los artículos 1, párrafo primero y segundo, 35 y 38 constitucionales, así como a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, las personas privadas de la libertad que no contaran con una sentencia sí tenían derecho a votar; sin embargo, señaló que el Estado había sido omiso en establecer mecanismos para garantizar el voto a este sector de la población, razón por la cual el TEPJF ordenó al Instituto Nacional Electoral (INE) para que, en plenitud de sus atribuciones y la emisión de acuerdos, lineamientos y medidas, a partir de la elección de 2021, implementara pruebas piloto en las circunscripciones electorales de diversas entidades federativas que “implicaran una muestra representativa, plural, heterogénea, de tal manera que la autoridad electoral tuviera la posibilidad de valorar la diversidad de contextos que imperan en cada centro de reclusión” (SUP-JDC-352/2018, 2019, pp. 44 y 45).

Adicionalmente la Sala Superior señaló que el INE era la única autoridad facultada para implementar este mecanismo de votación y, en consecuencia, lo facultó para que posterior a la implementación de pruebas piloto garantizara el voto del universo de PPP en todo el país, en las elecciones de 2024.

Bajo estas consideraciones, el presente artículo tiene por objeto analizar la participación político-electoral de las PPP, así como el modelo de votación que se ha implementado en México, y determinar si ha cumplido con los estándares procedimentales que establece la legislación electoral, el cual debe garantizar no sólo la emisión de derecho al voto, sino que éste se realice de una forma libre, secreta, informada, no coaccionada y en ejercicio pleno los derechos con que cuenta la ciudadanía al interior de los centros penitenciarios.

PARTICIPACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL DE LAS PERSONAS EN PRISIÓN PREVENTIVA

Derivado de la sentencia del TEPJF donde ordenó al INE garantizar el derecho al voto de las PPP, la autoridad nacional ha implementado pruebas piloto en 30 centros penitenciarios del país, en los cuales las PPP han ejercido su derecho al voto para elegir diputaciones federales y gubernaturas en diversos procesos electorales de los últimos tres años.

En 2021 se realizó la primera prueba piloto en cinco Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESOS), uno por cada circunscripción federal, correspondientes a las entidades de Sonora, Guanajuato, Chiapas, Michoacán y Morelos. En las primeras cuatro entidades la prueba se realizó en centros de reclusión varoniles, mientras que en Morelos se realizó en un centro femenil. En este primer ejercicio las PPP tuvieron la posibilidad de votar por diputaciones federales de sus entidades de origen.

En 2022 la segunda prueba se implementó en cuatro Centros de Readaptación Social (CERESOS) del estado de Hidalgo, para la elección de gubernatura.

En 2023 se realizó el tercer ejercicio de prueba piloto en las entidades de Coahuila y en el Estado de México, para la elección de gubernaturas en ambas entidades. En el caso de Coahuila la prueba se realizó en un centro penitenciario, mientras que en el Estado de México se realizó en 20 centros.

En todas las pruebas piloto, el modelo utilizado en este ejercicio de votación se ha realizado de la siguiente manera:

- 1. Registro en la lista nominal.** A partir de la base de datos que la autoridad penitenciaria proporciona al INE, la autoridad electoral envía invitaciones a cada PPP con el objetivo de que se registre en la lista nominal correspondiente y, una vez validada su situación registral, se incluya en la lista nominal definitiva, y a partir de ahí se elabore el material electoral que se le entrega a cada PPP.
- 2. Difusión.** La autoridad electoral informa las PPP los aspectos del proceso electoral, cargos a elegir y forma de emitir el voto a través de documentales u otros materiales publicitarios.
- 3. Materiales electorales.** El modelo de operación establece que el proceso de votación se realiza a través de sobres-voto; es decir, un sobre tamaño carta etiquetado con el nombre de cada PPP con derecho a emitir su voto. El sobre contiene la boleta, instructivo de votación y resumen de las plataformas de los partidos, así como dos sobres adicionales: uno para guardar la boleta y otro donde se coloca la documentación adicional.

4. Votación anticipada. La jornada de votación se rea-liza durante el mes de mayo, entre una y dos semanas antes que la votación en todo el país. Las personas fun-cionarias de mesa que apoyan durante la jornada elec-tiva son designadas de entre el personal de las juntas dis-tritales ejecutivas del INE. El proceso de votación se desarolla de la siguiente manera:

- Al interior de cada centro penitenciario se de-signa un área específica donde las PPP puedan emitir su voto, la cual es acondicionada de forma similiar a una casilla de votación; es decir, hay pre-sencia de personas funcionarias, representantes de partido, observadoras y uso de material elec-toral. Sin embargo, la excepción en este ejerci-cio es que no existe urna para ingresar los votos, tam poco se realiza el marcaje de la credencial, así como el uso de tinta indeleble. Lo anterior debido a que las PPP no cuentan físicamente con la credencial de elector y por tratarse de un ejercicio al interior de un centro penitenciario, no se permite el ingreso de sustancias.
- A continuación, las PPP ingresan al área de vo-tación donde son llamadas una a una de confor-midad con los registros en lista nominal con la que cuenta el personal del INE.
- Las PPP reciben el sobre-voto y se trasladan a la mampara correspondiente para extraer la docu-mentación electoral y marcar la boleta con la op-ción de su preferencia.

- Posteriormente, regresan el sobre al personal del INE, el cual debe contener la misma documentación que les fue entregada en un inicio (boleta, instructivo y resumen de plataformas).
- Al concluir la votación, el personal del INE guarda los sobres en el paquete electoral, el cual debe ser resguardado en las instalaciones de la autoridad electoral hasta el día del escrutinio y cómputo.

5. Escrutinio y cómputo. Esta actividad se realiza el día de la jornada electiva establecida constitucionalmente, en las instalaciones de la autoridad electoral y a cargo de funcionarias y funcionarios de casilla designados mediante insaculación y capacitados previamente. Durante esta actividad se aperturan los sobres y se extrae cada una de las boletas para ser contabilizadas junto con los votos emitidos en la elección correspondiente.

Una vez expuesto el modelo de votación implementado en las pruebas piloto es importante proceder al análisis destacando los siguientes aspectos:

El **registro en la lista nominal** no implica que el INE emita la credencial de elector y en consecuencia que ésta se le otorgue a la PPP, situación que se considera en prejuicio del derecho a la identidad, ya que si bien al interior de los centros no es posible contar físicamente con la credencial, en aras de la ampliación de derechos, a todas las personas se les debería garantizar la emisión de una identificación.

En cuanto al **método de votación**, se deprende que es similar al implementado para personas que residen en el extranjero;

sin embargo, la temporalidad para la emisión de voto es indiscutiblemente distinta, ya que, mientras en el caso de la ciudadanía que reside en el extranjero tiene la oportunidad de analizar la documentación alrededor de dos semanas, en el caso de las PPP el tiempo para su análisis y posible revisión es prácticamente nulo, dado que de los resultados de las pruebas piloto se ha identificado que las personas electoras únicamente extraen la boleta y emiten su voto, sin realizar la revisión correspondiente de la documentación adicional, por lo que es conveniente que en los próximos ejercicios el contenido de los sobres se ajuste a las necesidades de la población en prisión, las cuales son completamente distintas a las de la ciudadanía que reside en el extranjero.

Por lo que hace a la **promoción y difusión** de las plataformas electorales y propuestas de los partidos y candidaturas, los resultados de las pruebas piloto muestran que se ha ido incrementando en cada uno de los ejercicios que se ha realizado. En la primera prueba, llevada a cabo en 2021, de acuerdo con información de la autoridad electoral, las PPP sólo recibieron información proveniente de un taller introductorio impartido por personal del INE, donde se explicó el propósito de realizar ese primer ejercicio, así como el proceso de votación, el cual, como ya se mencionó, fue a través de sobres y no mediante el depósito de la boleta en urna.

Sin embargo, en lo que se refiere al voto informado, las PPP únicamente recibieron el día de la jornada un folleto con la información de las plataformas, lo cual se considera insuficiente para tomar una decisión previa al momento de emitir el voto. Ahora bien, para las pruebas piloto de 2022 y 2023 es importante hacer mención de que además de la información de plataformas contenida en los sobres-voto, las PPP tuvieron la oportunidad de observar los debates realizados en la elección correspondiente, por lo tanto, al momento de emitir

su sufragio contaban con mayor información; sin embargo, no debemos olvidar que en las pruebas piloto únicamente se ha votado por un cargo de elección (diputaciones federales y gubernaturas); caso contrario sucederá en la elección de 2024 donde la autoridad electoral tiene la obligación de garantizar el voto de las PPP en todos los centros penitenciarios del país y considerando que las 32 entidades tendrán renovación de cargos locales adicionales a los cargos federales, la difusión del voto no debe limitarse únicamente a la transmisión de debates o a la inclusión de plataformas en los sobres-voto, sino que las autoridades electorales tienen la responsabilidad de hacer llegar a las personas electoras el universo de propuestas políticas mediante los medios que tengan a su alcance (videos multimedia, talleres, carteles o sesiones informativas) a fin de garantizar que las personas ejerzan su derecho al voto de una manera informada y con los elementos que les permitan decidir el actor o propuesta política que de verdad representa sus intereses.

En cuanto hace al **mecanismo de votación**, como ya se ha señalado, el proceso es similar al utilizado para las personas mexicanas residentes en el extranjero, el cual derivado de los ejercicios de las pruebas piloto se desprende que ha dado buenos resultados; sin embargo, es de suma importancia recordar que para los comicios de 2024 habrá elección de cargos federales y locales en todos los centros penitenciarios del país, por lo que la autoridad electoral debe tomar en cuenta que el uso de los sobres para elegir más de un cargo de elección popular puede complicar el modelo de votación que hasta el momento se ha utilizado. Por tal motivo, es recomendable analizar un método de votación alterno que simplifique el uso de la documentación electoral, por ejemplo, urna electrónica, la cual no requiere conexión a internet o, de ser el caso y si

las condiciones de seguridad y logística de los centros penitenciarios lo permiten, utilizar el voto electrónico.

En lo que respecta a los **resultados de las pruebas piloto** se destaca lo siguiente:

Año	Entidad	CERESOS	Total PPP	PPP en lista nominal	% de PPP en lista nominal con relación al total	Total PPP que votaron	% de PP que votaron con relación a la lista nominal
2021	Sonora	1	773	261	33.76	260	99.61
	Guanajuato	1	772	361	50	356	98.61
	Chiapas	1	393	91	23.17	90	99.61
	Morelos	1	460	148	32.17	148	100
	Michoacán	1	352	98	27.92	95	96.93
2022	Hidalgo	4	1,244	130	10.45	116	89.23
2023	Coahuila	1	23	12	52.17	12	100
	Edomex	20	9,535	5,060	53.07	4,518	89.28

Fuente. Elaboración propia con base en informes finales del INE de pruebas piloto del voto de personas en prisión preventiva 2021, 2022 y 2023.

Como se desprende de la tabla, la participación de las PPP se ha ido incrementando en cada una de las pruebas donde se implementó este ejercicio de votación; sin embargo, también se observa que existen casos particulares como el estado de Hidalgo donde la participación fue mínima, por lo que puede concluirse que el registro en la lista nominal es una de las fases fundamentales del proceso de votación y, en consecuencia, la capacitación, orientación y conocimiento de los derechos político-electORALES es de suma importancia para que las PPP conozcan el derecho y la relevancia que tiene participar en esta modalidad de votación. Por esta razón las autoridades electorales en conjunto con la autoridad penitenciaria

tienen la tarea de coordinarse entre sí a fin de garantizar a las PPP el vínculo que tienen con la sociedad y con ello sentirse partícipes de la misma, lo cual es un acto fundamental para su reintegración a la comunidad.

Adicionalmente, **uno de los elementos fundamentales para que las PPP participen en los procesos electorales es la garantía de la secrecía del voto**; es decir, que las personas electoras, al emitir su voto en un contexto distinto al de la ciudadanía que no está recluida, están en una situación de desventaja y vulnerabilidad frente a la sociedad en general, razón por la cual es indispensable que las PPP tengan plena seguridad de que una vez emitiendo su voto y depositándolo en el sobre paquete, personal del INE resguardará esta documentación hasta el día de cómputo, fecha en que la totalidad de sobres serán mezclados y aperturados por personas funcionarias de casilla previamente sorteadas y capacitadas, así como totalmente desvinculadas de la población que está emitiendo su voto en los centros penitenciarios y, por consiguiente, será imposible vincular el voto con la persona que lo emitió. Asimismo, es preciso que las PPP tengan plena seguridad de que el personal de los centros penitenciarios en ningún momento tendrá acceso a la documentación electoral, y con ello el electorado se sienta en total libertad de emitir el voto por la opción política que más le favorezca.

Por último, pero no de menor importancia, uno de los elementos fundamentales para garantizar que las PPP continúen formando parte de los ejercicios democráticos, es la certeza de que su voto será tomado en cuenta, y para ello es imprescindible la participación de representantes de partidos políticos, personas observadoras de la sociedad civil y organismos de derechos humanos al interior de los centros penitenciarios, con ello se dota de certeza que las PPP están ejerciendo su derecho al voto en las mismas condiciones que la sociedad

en general; es decir, que están emitiendo un voto libre, secreto, directo e informado.

Al respecto, de las pruebas piloto se desprende que el ingreso a los centros penitenciarios por parte de personas observadoras y representantes de partido ha sido limitado, principalmente por cuestiones de seguridad y restricciones de cada centro; sin embargo, es de suma importancia sensibilizar a la autoridad penitenciaria respecto de la trascendencia que tiene para el proceso electoral, para las PPP, así como para la ciudadanía en general que se observen este tipo de ejercicios y con ello se cumpla uno de los principios rectores del sistema electoral mexicano.

CONCLUSIONES

De cara a los comicios de 2024 donde se renovarán 629 cargos federales y habrá elecciones locales en las 32 entidades del país, las autoridades electorales tienen la obligación de garantizar el voto a las más de 96 millones de personas ciudadanas registradas en la lista nominal.

Aunado a ello y en cumplimiento a la sentencia del TEP-JF, el INE junto con las autoridades electorales locales tienen la tarea de implementar el ejercicio de votación en los 266 centros penitenciarios estatales y federales que existen en México, y con ello garantizar el sufragio a las poco más de 92 000 personas en situación de prisión preventiva.¹

Ahora bien, no debemos perder de vista que el objetivo de la sentencia no sólo fue la consumación del sufragio, sino

¹. Datos del Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2022 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspef/2022/doc/cnsipef_2022_resultados.pdf

garantizar la identidad a la que tienen derecho las personas que aún no se encuentran sentenciadas y por ende aún conservan sus derechos político-electORALES.

En este tenor, uno de los principales desafíos a los que se ha enfrentado la autoridad electoral es la emisión de la credencial para votar al interior de los centros penitenciarios, principalmente por razones de seguridad y diversas limitantes que establece la autoridad competente. Sin embargo, en aras de maximizar derechos, el INE debe establecer mecanismos alternos que en un futuro permitan consolidar la credencialización de las PPP.

En cuanto a la participación electoral de este sector de la población, la autoridad electoral tiene la tarea de analizar los ejercicios que hasta ahora se han implementado y determinar las oportunidades de mejora y cambios al modelo de operación del voto en prisión preventiva.

Como se observó a lo largo del documento, la falta de información al interior de los centros penitenciarios es una de las razones principales que limitan la participación de este sector de la población, por tal motivo, una de las actividades primordiales para la autoridad electoral es que las PPP cuenten con elementos que les permita garantizar que, independientemente de su condición legal, siguen formando parte de la sociedad y por ello tienen el mismo derecho que cualquier ciudadana o ciudadano que se encuentra fuera de un centro penitenciario, a recibir información oportuna, comparar propuestas políticas, generar debate con las cuestiones que consideran que no son acordes con la normativa electoral y, sobre todo, de tener la seguridad de que su voto es libre y secreto y que contará para la toma de decisiones de la misma forma que como cuenta un voto que se emite fuera de prisión.

Finalmente, es importante que la autoridad electoral analice los ejercicios de votación implementados hasta el momento,

no sólo en México, sino que se retomen las experiencias de otros países, con el objetivo de comparar las oportunidades y debilidades de cada ejercicio de votación y con ello se implemente un modelo acorde a las necesidades de la ciudadanía en prisión preventiva, que cumpla con los elementos que establece la normativa electoral para un ejercicio de esta magnitud, pero sin dejar de lado las condiciones de seguridad del electorado, el funcionariado electoral, partidos políticos, personas observadoras de la sociedad civil y ciudadanía en general.

REFERENCIAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2023). Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pacto de San José (1981). Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1981). Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TraitInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf>
- Tesis XXXV/2002. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. (2002). Disponible en: https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/W_hyMHYBN_4klb4HIJdr/%22Funci%C3%B3n%20persecutoria%22

SUP-JDC-352/2018 Y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO (2019). Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf

Informe final de la prueba piloto del voto de personas en prisión preventiva (2021). Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/124688/CGor202108-27-ip-32.pdf>

Informe sobre el voto de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral local 2021-2022 en el estado de Hidalgo (2022). Disponible en: <http://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2022/julio/21072022/INFORMEFINALDELVPPP.pdf>

Informe final de la implementación de la prueba piloto del voto de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral local 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y México (2023). Disponible en: <https://view.officeapps.live.com/op/embed.aspx?src=https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/152993/cotspel-12se-17-07-2023-p06.docx?sequence=1&isAllowed=y>

Modelo de operación del voto de las personas en prisión preventiva (2021). Disponible en: <https://www.ine.mx/voto-de-las-personas-en-prision-preventiva/>

Lineamientos para la conformación de la lista nominal de electores de personas que se encuentran en prisión preventiva para el proceso electoral federal 2020-2021 (2020). Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/117956/CGor202102-26-ap-23-Lineamientos.pdf>

Datos del Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2022 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022). Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspef/2022/doc/cnsipef_2022_resultados.pdf