

Revista Digital

IUS ELECTORAL

Ius- Electoral Tribunal Electoral
del Estado de Michoacán

<https://teemich.org.mx/>



Revista Digital
IUS-ELECTORAL
TRIBUNAL
ELECTORAL DEL
ESTADO DE
MICHOACÁN

Vol. 1 No. 2

Diciembre 2022

IUS – ELECTORAL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN: Revista Digital del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. – Vol. 1 Núm. 2, (diciembre 2022) – Morelia, Michoacán, México. Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2022.

133 Páginas

Periodicidad: Anual

La publicación inicia en: vol. 1, núm. 1 2021.

1. Violencia política en razón de género (Caso Capula). 2. Violencia política digital contra las mujeres: una asignatura pendiente en la justicia electoral. 3. El servicio profesional de carrera, una necesidad institucional como garante de los derechos políticos-electorales. 4. Sanción efectiva al abstencionismo electoral en el estado mexicano. 6. Los informes legislativos en Michoacán, ¿son actos democráticos o propaganda? 7. La suspensión del ejercicio del voto y la defensa de la democracia. 8. El ejercicio de los derechos políticos como derechos humanos, eje central de una verdadera democracia. 9. Desafíos y retos en torno al artículo 41 constitucional y su vigencia de cara al proceso electoral del 2024. 10. La revisión jurisdiccional de los actos parlamentarios. 11. Pluralismo jurídico. 12. La participación política de grupos en situación de vulnerabilidad en la elección de diputados locales en Michoacán: en el proceso electoral 2020-2021.

IUS – ELECTORAL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN,
Vol. 1, Núm. 2,
Diciembre 2022.

Coordinación: Centro de Capacitación, Profesionalización, Investigación y Difusión del Derecho Electoral. Mtro. Pedro Alberto Carreón Ramos, Coordinador General, capacitacion@teemcorreo.org.mx, teléfono: (443) 113 0130.

Edición: Coordinación de Comunicación Social del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

IUS – ELECTORAL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN.

Revista digital del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, revista anual, diciembre 2022 – noviembre 2023. Editor responsable: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

Número de Certificado de Reserva otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor:

04-2021-111118164600-203 ISSN en trámite. Domicilio de la publicación: Coronel Amado Camacho 294, colonia Chapultepec Oriente, Morelia, Michoacán. Distribuidor: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

Las opiniones expresadas en los artículos publicados en esta revista son responsabilidad exclusiva de quien las emite.

Morelia, Michoacán, México.

DIRECTORIO DEL TRIBUNAL

Magistrada Alma Rosa Bahena Villalobos
Presidenta

Magistrada Yurisha Andrade Morales
Magistrada Yolanda Camacho Ochoa
Magistrado Salvador Alejandro Pérez Contreras

Licda. Enya Sinead Sepúlveda Guerrero
Secretaria Técnica

Lic. Gerardo Maldonado Tadeo
Secretario General de Acuerdos

Mtro. Arturo Ángel Parra Luviano
Secretario de Administración

Mtro. Pedro Alberto Carreón Ramos
Coordinador del Centro de Capacitación, Profesionalización,
Investigación y Difusión del Derecho Electoral

Lic. Marco Antonio Pineda Sánchez
Coordinador de Jurisprudencia

Licda. María de Lourdes Aguilar Zavala
Coordinadora de Género y Derechos Humanos

Lic. Víctor Manuel Villicaña Villa
Coordinador de Comunicación Social

Lic. Hernán de Jesús Hernández Herrera
Titular de la Defensoría Jurídica

Licda. Oralba Antonia Herrera Borja
Jefa de Departamento de la Oficina de Actuarios

Licda. Juana María López Zepahua
Titular de la Unidad de Transparencia

PRESENTACIÓN

El derecho, como bien lo sabemos, es dinámico, nunca estático y la rama electoral no es la excepción por lo que en los últimos años ha avanzado a pasos agigantados, abarcando cada vez más aspectos, garantizado de manera progresiva el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Así pues, el número 02 de la Revista Digital *IUS ELECTORAL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN*, además de constituirse como instrumento oficial de difusión de este órgano jurisdiccional, es un medio para transmitir los análisis de quienes, desde diferentes ópticas comparten reflexiones e investigaciones sobre el desarrollo político-electoral local, nacional e internacional.

En ese contexto, se realiza la presentación de diversos trabajos que tienen la finalidad de aportar, desde distintas actividades y labores, su contribución a la difusión de la materia electoral y el impacto en la calidad de la democracia.

Este número cuenta con trece artículos sobre temas que revisten importancia, dado que atienden a cuestiones actuales dentro del ámbito electoral, en toda la amplitud de tópicos que abarca la materia y, a su vez, en la especialización que implica.

En ese sentido, el primero de los temas que se analizan es la violencia política de género, en específico, en las elecciones de autoridades auxiliares, en el cual se pone de manifiesto que estas acciones -desafortunadamente-, son cada vez más frecuentes, por lo que las autoridades electorales tenemos la obligación de juzgar con perspectiva de género los casos bajo escrutinio, con la finalidad de eliminar cualquier estereotipo o prejuicio que impida el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad.

En relación con el primer artículo, el segundo de esta obra colectiva, aborda la violencia política desde la modalidad digital, la cual demuestra que si bien, la era de la tecnología aporta grandes herramientas y beneficios para desarrollar casi cualquier actividad, la misma ha demostrado su lado negativo a través de la comisión de conductas negativas como lo son

la violencia mediante el acoso y el hostigamiento del que pueden llegar a ser víctimas las mujeres.

Por otro lado, el siguiente artículo -tercero- versa sobre el servicio profesional de carrera en el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en cuanto mecanismo necesario para mejorar la impartición de justicia, ya que la profesionalización de las y los servidores públicos, al ser el pilar de dicho órgano, generará grandes beneficios.

En el artículo cuarto, se aborda el tópico relacionado al abstencionismo electoral, a partir del cual se propone el reforzamiento de la obligatoriedad de la participación ciudadana como mecanismo para satisfacer de una manera más puntual las promesas de campaña y así elevar la calidad de la democracia.

El siguiente tópico abordado -en el artículo académico quinto, corresponde a los informes legislativos en Michoacán, los cuales, hoy en día, han tomado mayor relevancia, ya que su difusión se ha potenciado gracias al uso de las tecnologías de la información, a través de las redes sociales. Sin embargo, este uso puede llegar a ser un “arma de doble filo”, pues, por un lado, facilita la difusión del trabajo realizado, pero por otro, puede atravesar esa delgada línea entre lo que forma parte de la accesibilidad a las actividades de las y los representantes populares y la publicidad anticipada o extendida de futuras candidaturas a cargos de elección popular fuera del margen de la ley.

Un tema que, sin duda alguna ha generado grandes debates es la suspensión del derecho a votar de las personas privadas de la libertad ya que este tópico dio, recientemente, un giro importante al analizarse desde otra perspectiva, llegando a la conclusión de que tal restricción, no necesariamente amerita vulnerar este derecho político, por lo cual, pese a ser un tema de perennes reflexiones, resulta relevante conocer un diverso e interesante punto de vista contenido en el artículo sexto.

¿Los derechos políticos son derechos humanos? Teniendo como base esta provocadora interrogante, el artículo académico séptimo aborda los derechos políticos en el contexto de los derechos humanos y su importancia dentro de la sociedad y de su ejercicio por parte de todas las personas.

Enseguida se aborda el artículo octavo, referente a los desafíos del artículo 41 constitucional en el próximo proceso electoral (2023 -2024), el cual deviene por demás relevante si tomamos en cuenta que, como cada uno de los procesos, será todo un reto, pues el contexto y las circunstancias siempre cambian, ninguno es igual a otro. En consecuencia, el próximo proceso no será la excepción y más tomando en consideración toda la polémica generada en torno al Instituto Nacional Electoral.

En relación con los actos parlamentarios, el próximo de los artículos -noven- advierte la importancia de la revisión de los mismos en sede jurisdiccional, misma que trajo como consecuencia la terminación de la inmunidad que los había revestido, siendo necesario que en las democracias modernas no exista un poder supraconstitucional que se encuentre más allá de la revisión de la legalidad y la constitucionalidad, así como que no queden fuera de la protección jurisdiccional para evitar que las personas afectadas se queden sin acceso a la justicia en el ámbito parlamentario.

El siguiente artículo -décimo- aborda el tópico del pluralismo jurídico, enfocado en el derecho de las comunidades indígenas de elegir a sus autoridades, lo cual no solo atiende a que la sociedad no es homogénea, sino también al contexto y a la realidad que se vive en cada comunidad de diversas latitudes del país.

A continuación, se escribe sobre la participación política de los grupos vulnerables, un tema del que, aunque aún falta mucho por avanzar, ha dado pasos agigantados en la materia electoral. Dicho análisis concluye que, en efecto, es una realidad la discriminación sistemática e histórica que han vivido durante muchos años, sin embargo, también señala que es un área de oportunidad para que los partidos políticos los incorporen.

En el ámbito del derecho comparado, se aborda el tema de la segunda vuelta electoral, realizando un estudio comparado entre Colombia, Costa Rica y México, mediante el que se precisan las particularidades de cada uno de los países, concluyendo que el implementar la citada segunda vuelta en México podría contribuir a una posible crisis democrática.

Finalmente, el último de los artículos, dentro del ámbito internacional, versa sobre la vacancia presidencial y las elecciones generales, en específico, en el Perú, presentándose

algunas propuestas para la eliminación del riesgo en la gobernabilidad y la estabilidad política peruana durante los últimos años.

Es así como este nuevo número 2 de la Revista Digital IUS ELECTORAL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN, ofrece a las y los lectores, diversos textos de interés para las y los estudiosos e interesados en el derecho electoral, de ahí que el Pleno del Tribunal se congratule con la conformación y presentación del segundo número de esta revista y en la contribución de este órgano jurisdiccional a la comprensión del fenómeno político electoral, la cultura política y la difusión y protección de los derechos político-electorales en cuanto derechos humanos.

Dra. Alma Rosa Bahena Villalobos
Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

ÍNDICE

VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO (CASO CAPULA)..... 3

Dra. Alma Rosa Bahena Villalobos

Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

Lic. Everardo Tovar Valdez

Secretario Instructor y Proyectista del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

VIOLENCIA POLÍTICA DIGITAL CONTRA LAS MUJERES: UNA ASIGNATURA PENDIENTE EN LA JUSTICIA ELECTORAL..... 14

Dra. Yurisha Andrade Morales

Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA, UNA NECESIDAD INSTITUCIONAL COMO GARANTE DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES..... 25

Dr. Salvador Alejandro Pérez Contreras

Magistrado del Tribunal Electoral del Estado

SANCIÓN EFECTIVA AL ABSTENCIONISMO ELECTORAL EN EL ESTADO MEXICANO 35

Lic. Carlos Alexis Serrano Hurtado

Alumno de la Maestría en Derecho Administrativo y Procesal Constitucional de la FDCS -

UMSNH

LOS INFORMES LEGISLATIVOS EN MICHOACÁN ¿SON ACTOS DEMOCRÁTICOS O PROPAGANDA? 46

Lic. Gabriel Enrique Montiel Valenzuela

Alumno de la Maestría en Derecho Administrativo y Procesal Constitucional de la FDCS -

UMSNH

Lic. Carlos Charán Bravo

Alumno de la Maestría en Derecho Administrativo y Procesal Constitucional de la FDCS –

UMSNH

LA SUSPENSIÓN DEL EJERCICIO DEL VOTO Y LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA 57

Reyna Adela González Avilés

Magistrada del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México

EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS COMO DERECHOS HUMANOS, EJE CENTRAL DE UNA VERDADERA DEMOCRACIA 66

Mtra. Alejandra Juksdivia Vázquez Mendoza

Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UMSNH

DESAÍOS Y RETOS EN TORNO AL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL Y SU VIGENCIA DE CARA AL PROCESO ELECTORAL DEL 2024 76

Mtro. Bismarck Izquierdo Rodríguez

Secretario de Cultura del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional

LA REVISIÓN JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS 89

Mtro. Eulalio Bazán Bazán

Alumno del Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas de la División de Estudios de Posgrado de la FDCE - UMSNH

PLURALISMO JURÍDICO 97

Adriana Carolina Martínez Garnica

Alumna de la Universidad Contemporánea de las Américas

Elizabeth Sosa Díaz

Alumna de la Universidad Contemporánea de las Américas

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD EN LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS LOCALES EN MICHOACÁN: EN EL PROCESO ELECTORAL 2020-2021 103

Lic. Luis Daniel Orozco Canales

Alumno de la Maestría en Derecho con opción terminal en Derecho Procesal Constitucional de la División de Estudios de Posgrado de la FDCE -UMSNH

SEGUNDA VUELTA ELECTORAL, IMPLEMENTACIÓN EN MÉXICO ESTUDIO COMPARADO COLOMBIA- COSTA RICA- MÉXICO..... 112

Licda. Maribel Valdés Solís

Alumna de la Maestría en Derecho Administrativo y Procesal Constitucional de la FDCE - UMSNH

Lic. Edgar Alejandro Ramírez Hernández

Alumno de la Maestría en Derecho Administrativo y Procesal Constitucional de la FDCE - UMSNH

VACANCIA PRESIDENCIAL Y ELECCIONES GENERALES 122

Mtro. Rafael Rodríguez Campos

Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional

VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO (CASO CAPULA)

Dra. Alma Rosa Bahena Villalobos
Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

Lic. Everardo Tovar Valdez
Secretario Instructor y Proyectista del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

Resumen: En este ensayo se analiza lo resuelto por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en un procedimiento especial sancionador en el que se denunció violencia política en razón de género y se señala cuál fue el posicionamiento de la mayoría para declarar la inexistencia, destacando lo argumentado en la postura minoritaria, al estimar que no se consideró que para esos casos aplica la reversión de la carga de la prueba, lo que traería consigo la acreditación del hecho denunciado.

Palabras clave: Violencia política, género, carga de la prueba, jefaturas de tenencia, reversión.

Contexto del asunto

Conforme a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo¹ (Ley Orgánica), los municipios del estado de Michoacán son ciento trece, mismos que se dividen en cabecera municipal, tenencias y encargaturas del orden (LOMEMO, 2021).

Las jefas o jefes de tenencia y encargadas o encargados del orden son auxiliares de la administración pública municipal, los primeros son elegidos mediante votación, libre, secreta y directa, en tanto que la encargaturas del orden son electos por asambleas ciudadanas (LOMEMO, 2021).

El municipio de Morelia, actualmente cuenta con catorce jefaturas de tenencia que son las siguientes: Atapaneo, Atécuaro, Capula, Chiquimitío, Cuto de la Esperanza, Jesús del

*Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

** Secretario Instructor y Proyectista del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

¹ En lo subsecuente Ley Orgánica.

Monte, Morelos, San Miguel del Monte, San Nicolás Obispo, Santiago Undameo, Santa María de Guido, Teremendo de los Reyes, Tacícuaro y Tiripetío.

Respecto de los procesos electivos de autoridades auxiliares, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán² ha precisado en diversos asuntos³, que no obstante que dichas elecciones no son de carácter constitucional, sí constituyen procesos democráticos en el que operan los mismos principios como son los de certeza, imparcialidad, equidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad, aunado a que el procedimiento específico para renovar este tipo de autoridades está previsto en la Ley Orgánica Municipal.

Bajo este contexto, el TEEM ha determinado que las jefaturas de tenencia, en cuanto auxiliares de la administración, rinden protesta de ley, conforme a lo que mandata la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, por lo que, acorde al marco constitucional y legal, tienen la calidad de servidores públicos (TEEM-JDC-048/2022, 2022).

Antecedentes del caso

Una ciudadana que ocupaba el cargo de Jefa de Tenencia de Capula, presentó una denuncia de Procedimiento Especial Sancionador ante el Instituto Electoral de Michoacán⁴, en su escrito, manifestó la realización de actos de violencia política en razón de género en su contra.

Al respecto, argumentó que, en una reunión de la Asociación Civil de Jefes de Tenencia de Morelia, Michoacán⁵, misma que se llevó a cabo con motivo de la renovación de la mesa directiva de la citada asociación, no fue convocada o invitada.

Adicionalmente, refirió que en la reunión, dos jefas de tenencia (de Morelos y Santa María de Guido), cuestionaron a los organizadores sobre la participación de la denunciante,

² En adelante TEEM.

³ Por ejemplo, al resolver el expediente TEEM-JDC-329/2021 y TEEM-JDC-005/2022.

⁴ En lo subsecuente IEM.

⁵ Integrada por los catorce titulares de las jefaturas de tenencia del municipio.

y en respuesta el denunciado (quien era Director de Auxiliares de la Autoridad Municipal del Ayuntamiento de Morelia), manifestó lo siguiente:

Que la denunciante no era una mujer de su agrado para participar y que se debía ajustar a lo que decidiera la mayoría, además de que no podía ocupar un cargo importante como presidenta, secretaria o tesorera, porque las mujeres no saben gobernar, ya que solo sirven para estar en los “table dance”.

En su defensa, el denunciado se limitó a negar los hechos que se le imputaban, indicando que de las investigaciones realizadas por el IEM, no se tiene acreditado que haya intervenido durante la reunión, que los testimonios son falsos, la denunciante no estuvo presente por lo que no le constan los hechos.

Finalmente, es preciso señalar que el IEM como autoridad instructora, determinó que también compareciera como probable responsable, quien se desempeñaba como Jefe de Tenencia de Atécuaro y Presidente de la Asociación de Jefas y/o Jefes de Tenencia del Municipio de Morelia.

Sentido y argumentos de la resolución emitida por el TEEM

Una vez que el IEM concluyó con la etapa de instrucción, remitió el expediente al TEEM, correspondiéndole la clave TEEM-PES-006/2022, y en sentencia de catorce de julio de dos mil veintidós, la mayoría del Pleno determinó decretar la inexistencia de violencia política contra las mujeres por razón de género atribuida a los denunciados y se dejaron sin efectos las medidas cautelares decretadas por la Secretaría Ejecutiva del IEM.

En el caso concreto de la acusación de que, uno de los denunciados afirmó que la denunciante no podía ocupar un cargo importante en la asociación ya que las mujeres no saben gobernar ya que solo sirven para estar en los “table dance”, en la sentencia, para arribar a la conclusión de inexistencia se precisó lo siguiente:

- La denunciante no estuvo presente en la reunión donde se realizaron los señalamientos, además de que se suscitaron ante cuestionamientos de las jefas de tenencia de Morelos y Santa maría de Guido.
- Lo referido por las jefas de tenencia solo constituía un indicio, ya que no se advertían circunstancias de tiempo, modo y lugar, ni se precisaban expresiones o mayores elementos que permitieran tener por acreditada la existencia de las manifestaciones.
- En el expediente constan las manifestaciones del ciudadano llamado a juicio como denunciado (Jefe de Tenencia y Presidente de la Asociación de Jefes y/o Jefas de Tenencia del Municipio de Morelia), quien afirmó que no se presentaron faltas de respeto a compañeros presentes o ausentes.

Con base en lo anterior, se concluye que los hechos materia de la denuncia no fueron presenciados de ahí que no existiera un conocimiento directo, razón por la que se desestimó la acusación.

Razones expuestas en el voto particular

En el caso concreto, se disintió con el criterio adoptado por la mayoría, por lo que se emitió un voto particular, en donde se plasmaron las razones que se precisan a continuación.

El señalamiento en el sentido de que se dijo que la denunciante no tenía capacidad para desempeñar un cargo importante, además de que no saben gobernar y que las mujeres solo sirven para estar en los “table dance”, efectivamente, no le constaba a la denunciante, ya que no asistió a la reunión.

No obstante ello, en la denuncia se precisó que a dos personas les constaban los hechos al haberlos presenciados (Jefas de tenencia de Morelos y Santa María de Guido), y que el hecho estaba acreditado, ya que tales señalamientos constaban en documentales que obraban en autos, ya que el IEM en su carácter de instancia sustanciadora las había requerido para que manifestaran lo que consideraran en relación a los hechos denunciados.

Que en el requerimiento, a pregunta expresa de que indicaran si en la reunión se entrevistaron con el denunciado y en su caso, lo que manifestó en la plática; de las respuestas se evidenció la existencia de manifestaciones de violencia verbal en contra de la denunciante, el que trascendía a la esfera política de una mujer que ostentaba el cargo de Jefa de Tenencia.

De igual forma, se señaló que dichas afirmaciones provenían de dos personas que ejercen cargos de representación popular a las que de manera personal y directa les constaban los hechos, de ahí que se les debería conferir pleno valor probatorio.

Además, se señaló que las manifestaciones del otro denunciado, llamado a juicio por el IEM, haya señalado que no se presentaron faltas de respeto a compañeros presentes o ausentes.

Aunado a ello, se precisó que, con base en precedentes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁶, así como al protocolo para juzgar con perspectiva de género de la SCJN⁷, en los casos de violencia política por razón de género, aplica la reversión de la carga de prueba.

En ese sentido, se argumentó que en esos casos, no se debe trasladar a las víctimas la responsabilidad de aportar lo necesario para probar los hechos, ya que eso impide que obstaculiza el acceso de las mujeres a la justicia, a una vida libre de violencia, una visión libre de estigmas respecto de quienes se atrevan a denunciar y al ejercicio pleno de sus derechos.

Justificación para asumir la postura minoritaria

La resolución materia de análisis no fue impugnada por las partes, por lo tanto, lo determinado se encuentra firme. Bajo este contexto, en este apartado corresponde evidenciar porque se sostiene que la postura adoptada en el voto minoritario se encuentra ajustado a la realidad actual, pues con esto se retoman los criterios adoptados en casos similares.

Inicialmente, se ha sostenido por el Pleno del TEEM que la perspectiva de género es una herramienta de análisis que surge a partir del reconocimiento de la desigualdad imperante

⁶ En adelante, Sala Superior.

⁷ En lo subsecuente SCJN.

entre los géneros, mismo que margina a las mujeres y niñas, la que produce una realidad en la que sus derechos se encuentran vedados total o parcialmente vedados a través de prácticas sociales o institucionales, que de manera imperceptible perpetúan un estado de subordinación.

Se trata pues, de una nueva forma de concebir el derecho, como una manera de garantizar el acceso a la justicia de manera efectiva e igualitaria (Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género , 2020, pág. 119).

Bajo este contexto, las autoridades electorales tienen la obligación constitucional, convencional y legal de juzgar con perspectiva de género, a fin de tutelar el derecho a la igualdad y a la no discriminación, que impiden que las mujeres que han decidido ser sujetos activos en la vida pública y política del país se desarrollen en un ambiente libre de violencia.

En ese sentido, la Sala Superior, ha sostenido que, para evitar la afectación en el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres por razón de género se requieren parámetros de juzgamiento para identificar si el acto u omisión que se reclama constituye violencia política por razón de género (Jurisprudencia 21/2018, 2018).

En cuanto al tema, la Primera Sala de la SCJN estableció que el derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y de violencia implica la obligación de toda autoridad jurisdiccional de actuar con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres y adoptar una perspectiva de género para evitar condicionar el acceso a la justicia de las mujeres por invisibilizar su situación particular (1a. XXVII/2017, 2017).

Así, como parte de la metodología para juzgar con perspectiva de género, la autoridad jurisdiccional, al establecer los hechos y valorar las pruebas en un asunto, debe desechar cualquier estereotipo o prejuicio de género que impida el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad.

Por lo tanto, cuando el juzgador se enfrenta ante un caso en el que una mujer afirma ser víctima de una situación de violencia debe aplicar la perspectiva de género para determinar si, en efecto, la realidad sociocultural en la que se desenvuelve la coloca en una

situación de desventaja, y por tanto, requiere de una mayor protección para garantizar real y efectivamente de sus derechos (1a./J.22/2016 (10a.), 2016).

En ese orden de ideas, la obligación de quienes imparten justicia, es hacerlo con perspectiva de género lo que implica la realización de acciones, destacando la de reconocer un estándar de valoración probatoria de especial naturaleza respecto de la declaración de las víctimas; identificar y erradicar estereotipos que produzcan situaciones de desventaja; y, emplear de manera adecuada la cláusula de libre valoración probatoria en la que se sustenta este tipo de asuntos.

De lo que se advierte que la actividad probatoria adquiere una dimensión especial tratándose de controversias que implican el juzgamiento de actos que pueden constituir violencia política en razón de género.

Asimismo, el Estado, en toda controversia jurisdiccional donde se advierta una situación de violencia, discriminación o vulnerabilidad por razones de género, visualizar claramente la problemática y garantizar el acceso a la justicia de forma efectiva e igualitaria (P.XX/2015 (10a.), 25).

Además, la Sala Superior ha sostenido que la violencia política por razón de género en cualquiera de sus tipos, no responde a un paradigma o patrón común que pueda evidenciarse fácilmente o que sea visible, sobre todo en aquellos casos en los que los simbolismos forman parte de una estructura social.

En ese tenor, la valoración de las pruebas debe realizarse con perspectiva de género, en la cual no se traslade a las víctimas la responsabilidad de aportar lo necesario para probar los hechos, a fin de impedir una interpretación estereotipada de las pruebas, y que se dicten resoluciones carentes de consideraciones de género, lo cual obstaculiza, por un lado, el acceso de las mujeres víctimas a la justicia y, por otro, la visión libre de estigmas respecto de aquellas que se atreven a denunciar.

En ese sentido, se puede concluir que las autoridades jurisdiccionales deben juzgar con perspectiva de género, con el objeto de concretar el derecho a la igualdad entre mujeres

y hombres, partiendo del hecho de que, en la sociedad, existe una desigualdad estructural e histórica (ST-JDC-46/2021, 2021).

En cuanto al tema probatorio en casos de violencia de género, las salas del Tribunal Electoral, han resuelto en el sentido siguiente:

- La Reversión de la carga de la prueba opera en caso de violencia política en razón de género, cobrando especial preponderancia el dicho de la víctima, de ahí que no se le deba trasladar la responsabilidad de aportar lo necesario para probar los hechos; en esos casos, corresponde al denunciado desvirtuar de manera fehaciente la existencia de los hechos en los que se basa la acusación (SUP-REC-91/2020, 2020).
- Se pueden ordenar pruebas de oficio en el caso de que el material probatorio sea insuficiente para aclarar si se acredita la conducta denunciada (SX-JDC-104/2021, 2021).
- El dicho de la víctima debe ser analizado a través de la concatenación de las pruebas, lo que deriva de que no se puede esperar la existencia de pruebas testimoniales, gráficas a documentales que tengan valor probatorio pleno, de ahí que además resulte trascendente cualquier prueba indiciaria o circunstancial para la acreditación del hecho (SRE-PSC-2/2021, 2021).

Conclusiones

Uno. En el caso concreto que se analiza, se considera que el criterio mayoritario no cumplió con la obligación de juzgar con perspectiva de género.

Dos. Por regla general la carga de la prueba de la prueba corresponde a la parte actora, no obstante lo anterior, en los casos de violencia política en razón de género aplica la reversión de la carga de la prueba.

Tres. La reversión de la carga de la prueba aplica cuando se garantiza la oportunidad de una defensa adecuada, lo que aplica al caso concreto, ya que los denunciados estuvieron

en aptitud de conocer los alcances de su vinculación al procedimiento y contaron con la oportunidad de defensa y aportar pruebas de descargo.

Cuatro. La reversión de la carga de la prueba es aplicable a los casos de violencia política en razón de género al involucrar actos de discriminación.

Referencias

- 1a. XXVII/2017, JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN (Suprema Corte de Justicia de la Nación 10 de marzo de 2017).
- 1a./J.22/2016 (10a.), ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. (Suprema Corte de Justicia de la Nación 30 de marzo de 2016).
- Jurisprudencia 21/2018, VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALICEN EN EL DEBATE POLÍTICO (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 13 de agosto de 2018).
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo (H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo 30 de marzo de 2021).
- LOMEMO, H. C. (30 de marzo de 2021). LOMEMO. *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo*. Morelia, Michoacán, México.
- P.XX/2015 (10a.), IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO MEXICANO EN LA MATERIA. (Suprema Corte de Justicia de la Nación 2015 de septiembre de 25).
- Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género , Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género (Suprema Corte de Justicia de la Nación noviembre de 2020). Obtenido de Protocolo para juzgar con perspectiva de género:
https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-01/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20de%20genero_2022.pdf
- SRE-PSC-2/2021, SRE-PSC-2/2021 (Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 14 de enero de 2021).

ST-JDC-46/2021, ST-JDC-46/2021 (Sala Regional Toluca correspondiente a la V circunscripción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación 08 de abril de 2021).

SUP-REC-91/2020, SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADOS (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado 29 de julio de 2020).

SX-JDC-104/2021, SX-JDC-104/2021 (Sala Regional Xalapa de la III circunscripción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 25 de febrero de 2021).

TEEM-JDC-005/2021, TEEM-JDC-005/2021 (Tribunal Electoral del Estado de Michoacán 22 de febrero de 2022).

TEEM-JDC-048/2022, TEEM-JDC-048/2022 (Tribunal Electoral del Estado de Michoacán 01 de septiembre de 2022).

TEEM-JDC-329/2021, TEEM-JDC-329/2021 (Tribunal Electoral del Estado de Michoacán 30 de noviembre de 2021).

VIOLENCIA POLÍTICA DIGITAL CONTRA LAS MUJERES: UNA ASIGNATURA PENDIENTE EN LA JUSTICIA ELECTORAL

*Dra. Yurisha Andrade Morales
Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán*

Resumen: En el último lustro, la democracia en México ha dado grandes pasos hacia su consolidación y renovación. Uno de los avances más notables, se encuentra en el aumento del número de mujeres que ocupan altos cargos públicos y otros puestos importantes en la toma de decisiones gubernamentales. Si bien es cierto que existe un marco jurídico que promueve la participación política de las mismas; por otro lado, también, prevalecen obstáculos concretos que la acotan. Uno de ellos es la violencia. En efecto, en términos reales, las mujeres que deciden contender por un cargo de elección popular enfrentan diversas formas de violencia política que las ponen en desventaja y les impiden competir en condiciones de igualdad. Pese a que, con el desarrollo tecnológico, las plataformas digitales y redes sociales se han convertido en medios claves de la estrategia política, haciendo un uso casi obligado para el posicionamiento de los actores políticos; sin embargo, en ellas se originan formas de violencia en el que uno de los sectores más vulnerables son las mujeres. En este texto se hace un acercamiento general a este problema, con el fin de resaltar un elemento que debilita a nuestro sistema de justicia electoral.

Palabras claves: Violencia política digital en razón de género, plataformas digitales, redes sociales, derechos político-electorales, comunicación electoral con perspectiva de género.

Introducción

La igualdad y la no discriminación en todas sus expresiones son dos principios básicos del sistema de derechos humanos y la cultura de la legalidad. En esa sintonía, desde hace dos décadas, México ha emprendido una serie de ajustes a su marco legislativo para consolidar los derechos de las mujeres y, particularmente, para erradicar la violencia política por razones de género, en el entendido que ésta es una forma de discriminación que impide a la mujer el goce pleno de derechos y libertades.

En 2002 con la reforma al ya derogado *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, se obligó a los partidos a inscribir, por lo menos, el 30 por ciento de las candidaturas femeninas en las listas a puestos de elección popular en calidad de propietarias. Cuatro años después, en 2006, al publicarse la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, se garantizó la igualdad sustantiva en los tres poderes.

Propiamente, en lo que hace al tema de la violencia, en 2007, con la aprobación de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, se estableció la coordinación institucional para prevenir, proteger y erradicar la violencia, además de contar con un presupuesto para asegurar su implementación.

Sin embargo, solo hasta 2020 fueron publicadas las reformas a ocho leyes federales en esta materia, con el fin de sancionar este tipo de violencia que comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer, tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo.

La violencia política contra las mujeres adquiere diferentes expresiones: física, psicológica, simbólica, sexual, patrimonial, económica y aquella derivada de las nuevas tecnologías. En este último caso, si bien es cierto que las redes sociales y el Internet abren un universo privilegiado para la libertad de expresión y facilitan el intercambio de datos y conocimientos entre las personas, también son susceptibles a un mal uso, el cual puede llegar a ser constitutivo de delito.

Para contrarrestar estas conductas, se han emprendido diversas modificaciones a las leyes. Y aunque, por ejemplo, de 2012 a 2020 se llevaron a cabo 35 reformas legislativas contra la difusión por medios digitales de imágenes íntimas sin consentimiento en 28 estados del país, aún se debe avanzar más en la materia, sobre todo, para garantizar los derechos político-electorales de las mujeres frente a la violencia política que se da a través de las tecnologías de la información.

En este texto, nos acercamos a este problema complejo desde una doble mirada: el contexto internacional y el caso mexicano. Por supuesto, dados los criterios editoriales, nuestro apunte solo es una aproximación, pero confiamos en que quienes estén interesados en el tema, puedan abundar en él a partir de las referencias que se muestran en las fuentes de consulta.

La violencia política digital contra las mujeres en el contexto internacional

En tiempos recientes, varias organizaciones internacionales han puesto énfasis en la violencia contra las mujeres a través de las plataformas digitales. Por ejemplo, Amnistía Internacional en su Informe *#ToxicTwitter: violencia y abuso en línea contra las mujeres*, advierte que las conductas de este tipo en esta red social adoptan diversas formas. Entre ellas podemos mencionar: 1) amenazas directas o indirectas de violencia física o sexual; 2) insultos dirigidos a uno o varios aspectos de la identidad de una mujer, como los de carácter racista o transfóbico; 3) acoso selectivo; 4) atentados contra la intimidad como el *doxing*; y, 5) la divulgación de imágenes sexuales o íntimas de una mujer sin su consentimiento.

El objetivo de todas estas acciones indebidas es crear un entorno hostil en Internet para las mujeres, cuyo fin es el de avergonzarlas, intimidarlas, degradarlas, menospreciarlas y, en última instancia, silenciarlas. Esto supone, evidentemente, un atentado y una violación a los derechos políticos de las mujeres que desempeñan su actividad profesional en el ámbito gubernamental.

De manera ilustrativa, el mismo Informe especifica que el estudio *Sexism, harassment and violence against women parliamentarians* de la Unión Interparlamentaria, una organización internacional de los parlamentos con sede en Suiza integrada por 178 estados miembros, mostró que las plataformas de redes sociales se han convertido en el lugar número uno en el que se perpetra la violencia y el abuso contra las mujeres parlamentarias.

De hecho, este tipo de conductas contra las mujeres miembros del Parlamento en el Reino Unido, han sido especialmente preocupantes en los últimos años en Europa. Uno de los casos más significativos fue el de la diputada Anna Soubry, sucedido en enero de 2018, quien ante el envío de varios tweets que contenían amenazas de muerte en su contra, tuvo que solicitar la intervención de la policía.

Al intentar silenciar y excluir las voces de las mujeres en la política, la violencia y el abuso en línea se han agregado al conjunto de elementos que obstaculiza el compromiso político de las mismas. Algunos testimonios del informe de Amnistía Internacional son particularmente crudos en relación con este fenómeno. Al respecto, Nicola Sturgeon, integrante del Partido Nacional Escocés, señala:

“Sin duda, hay un elemento de género para el abuso en línea. Las mujeres en la política serán mucho más propensas a tener abusos sobre cómo se ven, lo que usan y eso es probablemente, para ser francos, en el extremo más inocente de la misma. Las mujeres en la política, y probablemente hablo en nombre de todas las mujeres en la política, habrán visto comentarios en las redes sociales que son de naturaleza sexualmente violenta y eso es inaceptable. Es inaceptable para las mujeres en política, así como es inaceptable que una mujer en cualquier lugar sufra ese tipo de abuso. No son solo mujeres, por supuesto. Creo que las minorías étnicas en política sufrirán abusos que son de una naturaleza diferente y tenemos que llamarlo. No es aceptable”.

En la región latinoamericana, esta problemática no es en absoluto ajena. Frente a ella, la Organización de Estados Americanos (OEA) ha reconocido que el sistema interamericano de derechos humanos aún no ha establecido una definición conjunta sobre la multiplicidad de comportamientos que constituyen la violencia en línea contra las mujeres en el marco de los instrumentos legales existentes, haciéndose imprescindible establecer estos lineamientos para poder preparar una base conceptual y normativa sólida para las políticas públicas y otras acciones que tengan como objetivo abordar este tipo de violencia de género.

En el Libro Blanco *Combatir la violencia en línea contra las mujeres: un llamado a la protección*, publicado a fines de 2019, la misma OEA señala varios métodos de violencia en línea, entre ellos **ciberacoso** (daño intencional y repetido infligido mediante el uso de computadoras, teléfonos celulares y otros dispositivos electrónicos); **ciberacecho** (uso de medios electrónicos para acechar a una víctima, generalmente con un patrón de conductas amenazantes o maliciosas); **ciberturbas** (grupos en línea que publican contenido ofensivo en línea, a menudo compitiendo con otros grupos, con la intención de avergonzar a alguien);

doxing (recuperación y publicación no autorizadas, a menudo mediante piratería, de la información personal); **robo de identidad** (utilización de los datos personales de una persona de manera engañosa por otra persona); **pornografía no consensuada** (distribución de imágenes sexualmente gráficas de personas sin su consentimiento).

A todo ello, la OEA destaca una preocupación particular por el llamado *deepfakes* o videos que utilizan técnicas de aprendizaje automático para intercambiar la cara de una persona con la de otra. Dichas tecnologías surgieron en 2017 y se están utilizando como parte de las estrategias de desprestigio político. Un ejemplo, es el de una conocida política estadounidense que en 2019 apareció en un video viralizado en Facebook, representándola ebria.

En este sentido, la OEA alerta que cualquiera de estas conductas es preocupante; por ello, los gobiernos tienen la obligación de sancionarlas y la sociedad de condenarlas, dado que pueden afectar seriamente las elecciones y las reglas del juego democrático.

La violencia digital contra las mujeres en México: estudios y propuestas

En el contexto de la lucha contra la violencia hacia las mujeres, específicamente de aquella efectuada a través de las tecnologías de la información, en México el primer gran paso se dio con la llamada Ley Olimpia, a fines de 2018 en Puebla, en la cual se tipificó en el Código Penal de esa entidad a la violencia digital entre las diversas formas de acoso hacia mujeres.

A partir de esta ley, diversos estados del país emprendieron un conjunto de reformas legislativas encaminadas a reconocer la violencia digital y sancionar los delitos que violen la intimidad sexual de las personas a través de medios digitales. Actualmente, hay 29 entidades federativas, entre ellas Michoacán, que han aprobado estas medidas en sus legislaciones.

En términos generales, se define a este tipo de violencia como los actos de acoso, hostigamiento, amenazas, insultos, vulneración de datos e información privada, divulgación de información apócrifa, mensajes de odio, difusión de contenido sexual sin consentimiento,

textos, fotografías, videos y datos personales u otras impresiones gráficas o sonoras, verdaderas o alteradas.

También se considera como violencia digital cualquier otra acción que sea cometida a través de las tecnologías de la información y la comunicación, plataformas de Internet, redes sociales, correo electrónico, aplicaciones o cualquier otro espacio cibernético que atente contra la integridad, dignidad, intimidad, libertad, vida privada, que vulnere algún derecho humano de las mujeres.

Propiamente, con respecto a la violencia política digital, hay algunos estudios significativos; por ejemplo, los emprendidos desde 2016 por la organización civil Luchadoras con respaldo del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, una organización no gubernamental norteamericana.

En 2018 este colectivo feminista, a través de la publicación *Violencia política a través de las tecnologías contra las mujeres en México*, registró y analizó las agresiones relacionadas con las tecnologías contra mujeres candidatas en el proceso electoral de ese año. En total, contabilizaron 85 agresiones hacia 62 candidatas en 24 estados del país.

Estas agresiones, vía correo electrónico, llamadas telefónicas, mensajes SMS, WhatsApp, páginas web, medios o blogs, televisión, Facebook, Twitter, YouTube, Instagram u otras plataformas similares, fueron denunciadas públicamente en los medios de información de circulación nacional y local, así como ante alguna de las instancias con competencia de atender y sancionar violencia política contra las mujeres a nivel federal y local.

De las candidatas que denunciaron violencia relacionada con las tecnologías 30% disputaban una alcaldía, 29% una diputación local, 18% una diputación federal, 8% una senaduría y 5% una gubernatura. Las más afectadas fueron las candidatas de la Coalición Juntos Haremos Historia (Morena, PT, PES) con 32% de agresiones, seguidas de la Coalición Todos por México (PRI, PVEM, PANAL) con 21%, después la Coalición de México al Frente (PAN, PRD, MC) con 10%, Movimiento Ciudadano con 6%, Partido Nueva Alianza y Partido Verde Ecologista de México con 5%, Partido de la Revolución Democrática y

Candidatas Independientes con 3% y, finalmente, el Partido Humanista con 2% de agresiones a través de tecnologías.

Las violencias tecnológicas mayormente recibidas fueron las relacionadas con expresiones discriminatorias (41%), amenazas (20%), desprestigio (16%), suplantación o robo de identidad (7%), difusión de imágenes íntimas sin consentimiento (2%), acoso (2%), extorsión (2%), difusión de información personal sin consentimiento (1%), monitoreo y acecho (1%).

Las principales vías a través de las cuales las candidatas recibieron estas agresiones fueron por WhatsApp (29%), llamadas telefónicas (30%), medios de comunicación (17%), televisión (8%), mensajes de texto (8%), rueda de prensa (4%) y fotografías (4%).

Con respecto a las agresiones por redes sociales, el mayor número fue por Facebook (52%), seguido de Twitter (39%), luego de YouTube (6%) y, finalmente, Instagram (3%).

En Facebook, el tipo de agresiones fueron por expresiones discriminatorias (39%), amenazas (17%), desprestigio (17%), suplantación de identidad (17%), difusión de imágenes íntimas (5%) y difusión de información personal (5%). Por su parte, en Twitter las amenazas fueron por expresiones discriminatorias (72%), desprestigio (14%), suplantación de identidad (7%) y amenazas (7%).

En otro informe realizado por investigadoras del Laboratorio de Investigación Cívica de la UNAM y de la organización PIT Policy Lab, con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), también se analizó este tipo de violencia, pero ahora en el proceso electoral de 2021. Con la colaboración de Facebook, las investigadoras realizaron un estudio cuantitativo de 12,231 publicaciones de las páginas públicas en esta plataforma de candidatas y candidatos a las 15 gubernaturas disputadas en este proceso.

En síntesis, en dicho estudio, *Candidaturas Paritarias y Violencia Política Digital en México. Un Análisis de Datos sobre la Violencia Política en Razón de Género*, identificó tres tendencias de violencia política digital en razón de género: 1) expresiones denigrantes y

discriminatorias, 2) asociar la capacidad de gobernar con la apariencia física y 3) mensajes contra la participación política de las mujeres.

Cabe señalar que estos esfuerzos por conocer científicamente el fenómeno, también se han realizado en otras latitudes del continente. Un estudio similar al anterior, titulado *Cuantificación y análisis de la violencia contra las mujeres políticas en redes sociales*, fue realizado por la consultora regional CPA Ferrere en Uruguay con el patrocinio de ONU Mujeres, encontrándose hallazgos parecidos.

Volviendo al caso de México, frente a los resultados del estudio, las investigadoras de la UNAM y del PIT Policy Lab propusieron una serie de recomendaciones para varios actores, entre ellos las autoridades y órganos electorales.

En el caso concreto de estos últimos, se apunta, ante todo, a visibilizar la existencia de la violencia política en razón de género en las plataformas digitales. Para ello, se les invita a establecer formas de colaboración con grupos de mujeres en la política, el sector privado, la academia y otras organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de promover el trabajo que cada quien realiza.

Una segunda recomendación, radica en fortalecer los mecanismos de colaboración entre las mismas autoridades electorales para canalizar denuncias, así como con plataformas digitales para dar a conocer sus reglamentos y herramientas. De igual manera, se sugiere explorar mecanismos de sinergia entre las mismas plataformas, para promover sus políticas de seguridad y prevención de violencia hacia las mujeres que incursionan en política.

Otra propuesta consiste en difundir o acercar esta problemática a la población en general, a través de campañas de comunicación y diálogos públicos. El propósito consiste en que la violencia política digital contra las mujeres, permee en la ciudadanía. Se considera que este tipo de acciones permitirían sumar esfuerzos interinstitucionales para operativizar las reformas en la materia y caminar hacia un modelo de comunicación electoral con perspectiva de género.

Conclusiones

Con la llegada de las nuevas tecnologías de la información, las estrategias de comunicación política experimentaron cambios radicales. En las redes sociales, las disputas entre los actores políticos que compiten en los procesos electorales, vienen imponiéndose la lógica del desprestigio hacia la persona sobre la crítica hacia sus planteamientos, siendo las mujeres las más afectadas.

En México, desde las elecciones presidenciales de 2012, algunas organizaciones evidenciaron el mal uso de las plataformas digitales. Una de ellas, Freedom House destacó que un estimado de 75 mil cuentas automatizadas fueron utilizadas en ese proceso para propagar la desinformación y desprestigiar a la oposición política en Twitter, a través de la difusión de historias y hashtags falsos.

Freedom House identificó cinco tácticas de manipulación política más comunes por línea:

- a) Comentaristas pagados. Son utilizados para manipular las discusiones en línea sin hacer explícita la naturaleza pagada de su contenido.
- b) Bots políticos. Son cuentas falsas automatizadas en redes sociales usadas de manera coordinada para amplificar mensajes políticos específicos.
- c) Hackeo de cuentas. Son hackers invadiendo las cuentas de redes sociales críticas y sitios web de la oposición o del gobierno para expandir la desinformación.
- d) Noticias falsas en elecciones. Es información falsa intencionada elaborada de manera explícita para parecer legítima, atraer máxima atención e influir en votantes.
- e) Propaganda y medios pro-gobiernos o pro-oposición. Es un panorama de medios en línea caracterizado por directivas editoriales politizadas o cercanas a los gobiernos o a grupos de poder opositores para influenciar el panorama informativo sobre política.

A todo ello hay que añadir la violencia política digital que sufren propiamente las mujeres. En la mayoría de los casos, este tipo de violencia es de corte sexual, ya que se presenta mediante la divulgación, exhibición o difusión de imágenes, audios y videos privados de esta naturaleza, que sin su consentimiento son difundidos en plataformas digitales, redes sociales o mediante mensajería instantánea.

Desafortunadamente, hay otro tipo de manifestaciones digitales que coartan los derechos político-electorales de las mujeres como acoso, extorsión, chantaje, espionaje, robo de información personal, suplantación de identidad, amenazas, bloqueo de cuentas de correo, mensajes discriminatorios y sexistas. Estos son delitos sobre los que aún hay lagunas legales que es necesario subsanar.

En este sentido, los organismos electorales jurisdiccionales hemos resuelto diversos casos sobre la materia, apegados a una perspectiva de género. Con todo, no es suficiente para contrarrestar una cultura de la violencia política que se está imponiendo con más fuerza. Es imprescindible la participación de la ciudadanía y los actores políticos, no solo para denunciar, sino sobre todo para construir nuevas formas de discusión y confrontación, respetando la dignidad de las personas.

Fuentes de consulta

Combatir la violencia en línea contra las mujeres: un llamado a la protección. Disponible en: [https://www.oas.org/es/sms/cicte/docs/20191125-ESP-White-Paper-7-](https://www.oas.org/es/sms/cicte/docs/20191125-ESP-White-Paper-7-VIOLENCE-AGAINST-WOMEN.pdf)

[VIOLENCE-AGAINST-WOMEN.pdf](https://www.oas.org/es/sms/cicte/docs/20191125-ESP-White-Paper-7-VIOLENCE-AGAINST-WOMEN.pdf)

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf>

ONU Mujeres (2022). *Cuantificación y análisis de la violencia contra las mujeres políticas en redes sociales/Uruguay.* Disponible en: https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2022-03/Informe_CuantificacionViolenciaMujeresPoliticars_UY-8Mar.pdf

#ToxicTwitter: violencia y abuso en línea contra las mujeres. Amnistía Internacional. Disponible en: https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2018/05/TOXICTWITTER-report_SP.pdf

VVAA (2021). *Candidaturas Paritarias y Violencia Política Digital en México. Un Análisis de Datos sobre la Violencia Política en Razón de Género.* México: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <https://www.undp.org/es/mexico/publications/candidaturas-paritarias-y-violencia-pol%C3%ADtica-digital-en-m%C3%A9xico-un-an%C3%A1lisis-de-datos-sobre-la-violencia-pol%C3%ADtica-en-raz%C3%B3n-de>

VVAA (2018). *Violencia política a través de las tecnologías contra las mujeres en México.* Disponible en: <https://luchadoras.mx/informe-violencia-politica/>

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA, UNA NECESIDAD INSTITUCIONAL COMO GARANTE DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

*Dr. Salvador Alejandro Pérez Contreras
Magistrado del Tribunal Electoral del Estado*

Resumen: En el marco de una propuesta para mejorar la impartición de justicia, en el presente trabajo se expondrá la importancia del servicio profesional de carrera, en el caso particular, en el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (TEEM), así como los beneficios que genera la profesionalización de las y los servidores públicos que son el pilar fundamental del órgano jurisdiccional encargado de impartir justicia electoral y fomentar la cultura de la legalidad; máxime cuando velar por los principios democráticos recae en los pilares de una institución que siempre ha procurado generar certeza en todos los procesos que se someten a su jurisdicción.

Palabras Claves: servicio profesional de carrera, profesionalización, ingreso, promoción, paridad de género e inclusión.

Introducción

Después de tres décadas del TEEM, resulta importante reflexionar sobre la necesidad de que esta institución avance en mejorar la impartición de justicia electoral, sin que con ello se quiera decir que actualmente se esté haciendo una mala labor, no obstante, a fin de fortalecer la democracia en el estado, se tiene como asignatura pendiente el institucionalizar el Servicio Profesional de Carrera a fin de forjar un elemento más que genere a los justiciables una mayor certeza y confianza en las resoluciones del órgano colegiado, sobre todo a sabiendas de que quien atenderá su conflicto se trate de personal operativo especializado y no improvisado.

La carrera profesional es a la fecha uno de los más importantes pilares de los órganos encargados de impartir justicia, cuyas bases se contemplan en la Constitución General tanto para el Poder Judicial de la Federación, incluido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de

la Federación como para las autoridades electorales administrativas, esto es, el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales también conocidos como Ople, mediante el Servicio Profesional Electoral, así también en la Constitución General se contempla la carrera profesional para el servicio de defensoría pública, y para la Fiscalía General, entre otras. Siendo patentizada la relevancia de su implementación con la recién aprobada Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, normativa ésta con la que se vislumbra una nueva etapa por lo que ve a la profesionalización de la función jurisdiccional que deberá replicarse en cada estado de la República.

Por ello, con el presente trabajo se pretende reflexionar sobre la importancia de establecer el Servicio Profesional de Carrera a fin de impulsar la formación de personal de la más alta calidad, con el fin de garantizar la eficiencia en la administración de justicia y en la protección de los derechos políticos-electorales.

Antecedentes del Servicio Profesional de Carrera en México

En México, en materia de justicia el antecedente de la carrera judicial se tiene desde 1994 para el Poder Judicial de la Federación cuando se dispuso desde el rango constitucional en el artículo 100, que la ley establecería las bases para el desarrollo de la carrera judicial, de la cual se estableció primigeniamente como principios: la excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia y posteriormente el de la paridad de género, ello a raíz de la reforma constitucional de la Paridad efectuada en 2019, haciendo así congruente dicha disposición con la finalidad de integrar los órganos jurisdiccionales atendiendo al principio de paridad de género.

Esta reforma constitucional originada por los trabajos de “Una reforma con y para el Poder Judicial de la Federación” trazó un camino hacia una mejor justicia, dando lugar a un nuevo cuerpo normativo la *Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación*, en la cual se define a 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 Poder Judicial de la Federación, basado en el mérito y la igualdad real de oportunidades.

Ahora bien, en el ámbito administrativo la instauración del servicio civil de carrera se originó normativamente en el 2003 con la emisión de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, misma que tuvo su impulso derivado del Plan Nacional 2001-2006, en el que se estableció como prioridad un sistema que propiciara el desarrollo del servicio público de carrera con base en el desempeño, impulsándose así el Servicio Profesional de Carrera como un mecanismo para 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, disponiéndose actualmente como principios del mismo la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

En relación a la profesionalización, el Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) adoptó en 2017 la Recomendación sobre Integridad Pública en la que se establecieron trece principios que responden a la necesidad específica de fortalecer la confianza y reducir la corrupción en las instituciones. En ese sentido recomendó a los países Adherentes promover un sector público profesional basado en la meritocracia, consagrado a los valores y a la buena gobernanza del servicio público, a fin de garantizar la gestión de los recursos humanos donde se apliquen sistemáticamente principios básicos, como el mérito y la transparencia, que contribuyan a promover el profesionalismo del servicio público, y que garantice un sistema de contratación, selección y promoción justo y abierto, basado en criterios objetivos y en un procedimiento formalizado, y un sistema de evaluación que fomente la responsabilidad y la ética del servicio público.

Ahora bien, en el Manual de Administración Pública de las Naciones Unidas el servicio de carrera se define como “el cuerpo apolítico, permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración nacional (Naciones Unidas, 1962), la cual también se basa en el principio del mérito, en el que los nombramientos y el ascenso a los grados superiores sólo los obtienen las personas que han demostrado su mérito y su capacidad sometiendo a pruebas o exámenes objetivos e imparciales.

En México, existen además del Poder Judicial de la Federación y de la Administración Pública otras experiencias del servicio profesional, que derivan también de la propia Constitución General y en las regulaciones normativas específicas y especializadas como por ejemplo el Servicio Exterior Mexicano, el Servicio Profesional Electoral, mismo que se

establece constitucionalmente como aquel que comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral⁸; asimismo se establece el servicio profesional de carrera para los defensores tanto los de nivel Federal como los de las entidades federativas; el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros y la carrera profesional de los servidores públicos de la Fiscalía.

En cuanto a la materia electoral además del Instituto Nacional Electoral, a nivel Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), desde el 2008 cuenta con un Sistema de Carrera Judicial, originada con la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la cual se incorporó a los servidores públicos del Tribunal Electoral a las categorías de la carrera judicial, a raíz de ello en 2009, se establecieron los Lineamientos Generales para la Carrera Judicial del TEPJF, en el que se consideró que dicho sistema ha permitido contar con personal altamente capacitado, fortaleciendo con ello la independencia y la autonomía judicial en beneficio de los ciudadanos, además de fomentar el ingreso y promoción de mujeres y hombres con una auténtica vocación de servicio, siendo uno de los pioneros en establecer la igualdad de oportunidades en la carrera judicial al establecer en el 2016, el ingreso, promoción y desarrollo de la carrera judicial con paridad de género, al establecer mediante acuerdo general bases para la carrera judicial basada en la paridad de género, misma que se incorporaría a la postre como principio constitucional tanto para la carrera judicial, como para los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas, así como en la integración de los organismos autónomos.

El TEPJF además de la carrera judicial ha evolucionado en la gestión administrativa, al establecerse en su normativa el Servicio Civil de Carrera para las y los servidores públicos de las áreas administrativas.

En el ámbito local, en concreto en el Estado de Michoacán son pocas las instituciones y órganos que cuentan con un Servicio de Carrera, tal es el caso del Instituto Electoral de Michoacán cuya obligación se dispone desde la Constitución General dentro del Servicio

⁸ Véase el artículo 41, apartado D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultable en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Profesional Electoral, establecido solo para determinados cargos. En cuanto a los órganos impartidores de justicia solo dos contemplan la carrera, tal es el caso del Poder Judicial del Estado y del Tribunal de Justicia Administrativa. En el Poder Judicial se contempla la carrera judicial en el Reglamento de la Comisión de Carrera Judicial, la cual está concebida como el sistema profesional por el cual las personas ingresan a prestar sus servicios al Poder Judicial del Estado, se forman, profesionalizan, actualizan, permanecen en los distintos cargos, son reconocidos por sus méritos y se promueven a categorías superiores.

En el Tribunal de Justicia Administrativa el servicio de carrera regula las bases o criterios para el ingreso, permanencia y promoción del personal de áreas jurisdiccionales, considerándose factores como la capacidad, honestidad, preparación, aptitud, eficacia y permanencia, en ese órgano autónomo jurisdiccional se contempla el servicio de carrera para los cargos de actuarios, defensores jurídicos y secretarios.

En el ámbito administrativo en Michoacán desde el 2011 se contaba con el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial, y derivado de las reformas constitucionales, en 2019, se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, en la cual se contempla el Servicio Profesional de Carrera como el sistema integral para garantizar la profesionalización, igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia en el servicio público dentro de la Fiscalía General con base en el mérito, para el crecimiento y desarrollo profesional y humano, con la finalidad de estimular la rectitud, la independencia técnica, fomentar la iniciativa, innovación y la eficiencia institucional; y prevenir las violaciones a derechos humanos, así como los actos de corrupción, emitiéndose en octubre de 2022 el nuevo Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, mismo que tiene por objeto regular el Servicio Profesional de Carrera de las personas agentes del Ministerio Público, Peritos y agentes de Policía de Investigación de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, que no formen parte de la estructura de mando o de dirección.

Un diverso organismo que cuenta con el servicio profesional de carrera desde el 2012 es la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, al regularse en el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera⁹ como un sistema que permite el desarrollo y formación del personal

⁹ Véase artículo 5 del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.

de carrera mediante un conjunto de normas y procedimientos diseñados para regular su ingreso y permanencia, a través de los procesos generales de ingreso y ascenso, formación profesional, evaluación del desempeño e incentivos.

Otra Ley que regula implícitamente el Servicio Civil de Carrera lo es la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, misma que es aplicable para el propio TEEM, al disponerse como principios que rigen el servicio público entre otros la competencia por mérito, y en la que además dispone el servicio profesional de carrera de los servidores públicos para el propio Sistema Estatal Anticorrupción. En ese sentido se estableció el Modelo de Lineamientos del Servicio Profesional de Carrera de los Órganos del Sistema Estatal Anticorrupción, conforme al cual cada institución que forma parte el Sistema Estatal Anticorrupción, de forma progresiva y en la medida de las posibilidades normativas, presupuestarias y atendiendo a la naturaleza deberá observarse dicho Servicio por las instituciones que conforman el Sistema Estatal, a fin de asegurar el ingreso al Servicio con base en el mérito y en igualdad de oportunidades¹⁰.

Es importante señalar que en lo correspondiente al Servicio Profesional de Carrera en el ámbito jurisdiccional electoral diversos estados contemplan el mismo, algunos desde la Constitución local y otros en las leyes estatales o normativas internas tales estados son: Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.

Como se advierte la implementación del Servicio de Carrera en México y en específico en Michoacán ha ido en un avance lento, por lo que aún es un proyecto de retos que enfrentar, sin embargo, las experiencias citadas nos evidencian que es posible contar con un sistema de selección, formación y capacitación de los servidores públicos que conforman las instituciones sobre todo en aquellas de naturaleza jurisdiccional, ello con el objeto de repercutir en una mejor administración de justicia, garantizando mayor certeza en la aplicación de la norma, máxime que uno de los compromisos internacionales adquiridos por México en el 2003 al signar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción fue establecer un sistema de administración de personal que se base en el mérito profesional o en las habilidades de los aspirantes a los cargos públicos que garanticen equidad y aseguren tener la aptitud para el cargo a desempeñar.

¹⁰ Véase el artículo 5 del Acuerdo por el cual se expide el Modelo de Lineamientos del Servicio Profesional de Carrera de los Órganos del Sistema Estatal Anticorrupción.

Con lo anterior se evidencia que la carrera profesional tanto jurisdiccional como administrativa, es un tema necesario que debe reflejarse en todos los órganos de justicia, lo que incluso en el caso del TEEM conllevaría a establecer reglas que pudieran generar a su vez políticas de paridad de género, diversidad e inclusión.

La importancia de contar con el servicio profesional de carrera administrativa y jurisdiccional en el TEEM

Como ya se ha visto el servicio profesional de carrera ha ido evolucionando e implementándose cada vez más en diversas instituciones, poderes y dependencias, por lo que se considera que el TEEM, como institución jurisdiccional autónoma debe comenzar a poner en marcha esta política pública, máxime considerando que su objetivo principal por mandato constitucional, es impartir justicia¹¹ y que si bien su normativa interna exigen en el caso de los secretarios, los defensores, experiencia en la materia; ello no es suficiente para cumplir con la profesionalización deseada, más cuando algunas de las veces esa experiencia se limita a documentos curriculares no soportados con vivencias directas que se generan día a día de las constantes aristas que se van presentado.

Pues aun cuando en el Reglamento Interno se señala como atribución del Pleno, el establecer las bases para la profesionalización y en el Código de Ética del TEEM se dispone como uno de los principios rectores del servicio público la competencia por mérito, lo que conlleva a que, las personas servidoras públicas deberán ser seleccionadas para su cargo o comisión de acuerdo a su habilidad profesional, capacidad y experiencia¹²; y si bien en el Plan Estratégico Institucional 2021-2022¹³ del TEEM se incluyó como objetivo la institucionalización del servicio profesional de carrera jurisdiccional electoral, queda en el tintero la materialización normativa del servicio profesional.

Y es que si bien se ha ido poco a poco forjando la línea conducente a la profesionalización y especialización en cada una de las áreas que integra el órgano

¹¹ Véanse los artículos 1 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultable en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

¹² Código de Ética y Conducta de las personas Servidoras Públicas. Art. 12. Consultable en: <https://teemich.org.mx/wp-content/uploads/2022/06/COD1.pdf>

¹³ Se estableció el promover la institucionalización del servicio profesional de carrera jurisdiccional electoral, a través del cual se garantice el ingreso, promoción y desarrollo con igualdad de oportunidades, paridad de género, excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad dentro del Tribunal. Consultable en <https://teemich.org.mx/wp-content/uploads/2022/08/PLANESTRATEGICO.pdf>

jurisdiccional, ya sea desde su función jurisdiccional como a su organización administrativa, a través de las citadas disposiciones normativas, éstas resultan insuficientes para el fin deseado *la institucionalización del servicio de carrera*, ya que aún se tiene pendiente el establecer las cuestiones sustanciales a los procesos de ingreso, formación y desarrollo, evaluación del desempeño, permanencia y separación de las personas servidoras públicas, por lo que aún falta visibilizar o dar la importancia debida a uno de los pilares transversales para el debido funcionamiento de la actividad jurisdiccional, a fin de lograr una mayor legitimidad del órgano jurisdiccional, generando una apertura y sobretodo transparencia para el ingreso del personal que lo integra, máxime cuando de un proceso electoral a otro, se incorpora nuevo personal a fin de fortalecer el desahogo de las cargas laborales que conllevan los mismos, lo que incluso ha implicado la contratación de personal que no tiene una continua experiencia en la materia electoral.

Siendo que, las controversias político-electorales exigen que quienes laboran en estas instituciones, cuenten con la profesionalización, preparación, conocimientos, habilidades y aptitudes que les permitan desempeñar de manera satisfactoria su labor, así como mejorar la vocación y dedicación en sus funciones, mediante una rigurosa disciplina.

Por tal razón, es que resulta de vital importancia que el personal que integra el TEEM sean profesionistas especializados en la materia, con perfiles idóneos para cada área, lo cual es posible si se consolida un Servicio de Carrera que asegure la labor conforme a los principios de igualdad de oportunidades, excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia, antigüedad, sobre todo la paridad de género y la inclusión, pues no debe perderse de vista el principio constitucional de la paridad de género en la integración de los órganos autónomos, siendo además relevante referir la obligación que impone la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado de Michoacán de Ocampo, misma que obliga a garantizar la inclusión laboral de las personas con discapacidad, teniendo la obligación de contratar, como mínimo el 3% de la planta laboral¹⁴. En ese sentido que además de garantizarse la independencia, imparcialidad, idoneidad, estabilidad, profesionalización y especialización de las personas servidoras públicas que formen parte del servicio, se propiciaría la permanencia y superación de sus integrantes,

¹⁴ Véase art. 42 de la referida Ley. Consultable en: <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-PARA-LA-INCLUSI%25C3%2593N-DE-LAS-PERSONAS-CON-DISCAPACIDAD-REF-29-DIC-2016.pdf>

además de que se desarrollaría un sentido de identidad y pertenencia al órgano jurisdiccional que contribuiría a la excelencia y eficacia de la impartición de justicia, fortaleciéndose así la legitimación del TEEM.

Ahora bien, entre los principales beneficios del servicio profesional de carrera se pueden señalar que las instituciones cuenten con reglas que generen el acceso y permanencia de servidores públicos acorde a los perfiles requeridos para ejercer determinado cargo, eliminar prácticas como el nepotismo y compadrazgo, y dar paso a una cultura laboral que privilegie el desarrollo profesional conforme a la experiencia, pero de la mano de la constante capacitación y evaluación que permita medir las mejoras profesionales.

Con base en lo anterior, se desprende que la implementación y desarrollo de un sistema de carrera jurisdiccional y administrativo garantizaría el profesionalismo, la vocación de servicio y la capacitación continua de los servidores públicos que lo integren, y a la vez, fortalecería la independencia, autonomía y especialización del TEEM, contribuyendo a una administración de justicia plenamente apegada al principio de legalidad.

Por lo que, bajo la óptica de autodeterminación interna, el TEEM debe armonizar su estructura funcional y administrativa con la realidad social que impera en la coyuntura nacional, ello con la finalidad de poder desempeñar de mejor manera el mandato constitucional de la impartición de justicia, donde ya no es suficiente contar con un mero documento que avale la expertises del servidor público, sino con procedimientos de ingreso y sobretodo evaluaciones que lo corroboren, y que prevalezca a la vez la constante actualización profesional, incluyéndose evaluaciones que evidencien la evolución profesional o una oportunidad para reforzar conocimientos.

En ese sentido, a fin de que en lo futuro se eleve la calidad profesional de quienes imparten justicia, la implementación del Servicio de Profesional de Carrera en el ámbito local en materia electoral debe empezar a reflejarse como una necesidad, de tal manera que el ingreso del personal al TEEM, así como su permanencia, y en un futuro deseable de las propias magistraturas queden sujetos a criterios generales basados en el mérito, la inclusión y reafirmando la paridad de género, lo cual sin duda constituirá un paso decisivo en el sentido de lograr la excelencia del personal jurisdiccional y en consecuencia de la impartición de justicia.

De ahí a que, después de tres décadas como máximo órgano de justicia electoral en el Estado de Michoacán aún queda mucha distancia por recorrer, por lo que es necesario dar un paso adelante en la transformación de quienes están impartiendo justicia, mediante la profesionalización de los funcionarios jurisdiccionales que lo integran, quedando pendiente generar acciones en la implementación de esta política pública que de una mayor certeza de que la institución cuenta con personal con un perfil idóneo para desempeñar su función de manera eficiente, que permita brindar a la sociedad un estado de confianza al momento de instar la justicia electoral.

Bibliografía

- Cázares Alvarado, Angélica.(2005). “La profesionalización del servidor público, a través del servicio civil de carrera: Un asunto pendiente en México”. Sincronía.
- Cruz Villalobos, Osvaldo Alfredo. (2007). "El servicio profesional de carrera y los cambios en la gestión pública de México". (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional Autónoma de México, México. Recuperado de <https://repositorio.unam.mx/contenidos/73846>.
- Congreso del Estado de Sinaloa, Instituto de Investigaciones Parlamentarias. (2020). Estudio Comparativo del Servicio Civil de Carrera en las Entidades Federativas de México.
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. (1962). Manual de Administración Pública.
- Poder Judicial de la Federación. 2020. Reforma Judicial con y para el Poder Judicial. Consultable en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_usos_múltiples/documento/2020-02/Reforma%20Judicial.pdf
- Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Integridad Pública. Consultable en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

SANCIÓN EFECTIVA AL ABSTENCIONISMO ELECTORAL EN EL ESTADO MEXICANO

Lic. Carlos Alexis Serrano Hurtado

*Alumno de la Maestría en Derecho Administrativo y Procesal Constitucional de la
FDCE - UMSNH*

Resumen: El presente artículo analiza por qué el fortalecimiento histórico que ha ido construyendo el poder ejecutivo ha limitado la participación democrática de la sociedad, analizando por qué las facultades “metaconstitucionales” que se le han dado al titular del poder ejecutivo, ha causado un alargado deterioro a los demás poderes políticos del Estado Mexicano, se estudia además el sistema electoral australiano, adicionalmente se detallan los efectos que genera la obligatoriedad del voto y el por qué se deben implementar sanciones efectivas al abstencionismo electoral, se señalan también los efectos positivos de tener una sociedad altamente participativa en materia electoral, lo cual puede influir a un mejor funcionamiento del Estado, ya que puede dicha participación electoral puede generar pesos y contrapesos adecuados entre los poderes políticos del Estado Mexicano.

Palabras claves: Poder Ejecutivo, Abstencionismo Electoral, Estado Mexicano, Sistema Electoral Australiano y Participación Ciudadana.

Introducción

El derecho al voto es un elemento el cual manifiesta la voluntad de los ciudadanos de elegir a sus representantes, dicho derecho al voto, es una de las causas que genera un sistema democrático eficaz, el cual debe incluir la alternancia en el poder, lo que en el Estado Mexicano especialmente en el poder ejecutivo no ha sido de esa manera, como se explicara en los capítulos subsecuentes.

Se deben establecer sanciones efectivas a la negativa de ejercer el voto, en las páginas siguientes se sustentará por qué la obligación de ejercer el voto tiene efectos sobre la representatividad de los diferentes partidos políticos para no generar una preponderancia a cierto partido político o dotar de facultades metaconstitucionales al poder ejecutivo,

señalando las anteriores consideraciones, en los capítulos subsecuentes se señalaran en un primer momento las cuestiones históricas que han fortalecido al poder ejecutivo dichas cuestiones son importantes el mencionarlas, ya que se explicara el por qué tener un poder ejecutivo con facultades metaconstitucionales influye en el proceso electoral en un alto grado, en la siguiente sección, se describirá brevemente el sistema electoral australiano el cual en base a las estadísticas que se señalan en dicho capítulo se puede considerar como un sistema eficaz, el cual prevé la figura de la sanción al abstencionismo electoral, finalmente, se concluirá con las razones de por qué se debe sancionar al abstencionismo electoral a los ciudadanos del Estado Mexicano.

Fortalecimiento histórico del poder ejecutivo

La Constitución de 1857 consagró en su artículo 59 un sistema presidencial de gobierno, que Orozco Henríquez califica de intermedio entre el presidencialismo norteamericano y el parlamentarismo europeo. El poder del Estado se depositó en los tres órganos constitucionales tradicionales, un Ejecutivo federal sin veto, un Poder Legislativo unicameral y dotado con una serie de facultades de control sobre la administración pública (s.f.).

Es de señalarse que durante el régimen presidencial de Porfirio Díaz cobró aún más fuerza la figura del presidencialismo y se disminuyó gravemente, la división de poderes, figura del presidencialismo que se ha visto reflejada a lo largo de la historia del Estado Mexicano la cual ha menoscabado el principio de división de poderes en detrimento de la sociedad.

La Constitución Política de 1917, por su parte, retoma en su artículo 49 el texto de la Constitución de 1857 y a lo largo de su vigencia ha sufrido únicamente dos reformas que no se relacionan propiamente con la división de poderes, sino con la limitación o ampliación de facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo para legislar en caso de suspensión de garantías y en materia arancelaria.

La Constitución del año de 1917 no sólo consagró la división de poderes (artículo 49)¹⁵ y la forma de gobierno presidencial, sino que, además, estableció los mecanismos constitucionales de fortalecimiento del Ejecutivo federal.

Es así como la división de poderes, la prohibición de la concentración de dos o más poderes en una sola persona o corporación y la prohibición de depositar el Poder Legislativo en una sola persona, son principios que han estado vigentes durante la mayor parte de la vida de México como nación independiente, principios los cuales no han sido aplicados a cabalidad como se expondrá en líneas posteriores.

Weldon señala que dentro de las facultades denominadas como “facultades metaconstitucionales” destacan aquellas que otorgaban al presidente de la República Mexicana la jefatura principal del partido en el gobierno sea cual sea el Partido Político; la atribución para designar a su sucesor en la presidencia; las facultades de designación y remoción de los gobernadores de los Estados; y el control político de los poderes públicos, a través, principalmente, de la “aprobación” de las personas que integraban las legislaturas y la judicatura federal, poniendo gravemente en peligro el principio de División de Poderes (1997).

Carpizo denomina la predominancia del Poder Ejecutivo sobre los pesos y contrapesos del régimen político y sobre los mecanismos de decisión política en el periodo citado, gracias a que la institución presidencial pudo hacer uso de facultades constitucionales y metaconstitucionales que le otorgaron al presidente poderes por encima de los demás órganos del Estado (1987), para que el Estado Mexicano pueda considerarse como un Estado más eficiente, es necesario que exista un equilibrio entre poderes y que no se gobierne para unos cuantos como a lo largo de la historia ha ocurrido en México, ya que la División de Poderes es una mera ilusión ya que en su mayoría las decisiones legislativas han sido para el beneficio de muy pocos y no es busca del bien común, lo cual se considera es el principal

¹⁵ Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

problema de la División de Poderes en el Estado Mexicano, la mencionada predominancia del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes, siendo que el principio de división de poderes surge históricamente con la finalidad de limitar el poder, con la intención de organizar un sistema a través del cual la distribución del poder haga que éste se frene a sí mismo, buscando que no exista la concentración de poder en unas únicas manos, ya que podría conllevar al abuso del poder o una indebida división de poderes que favorezca a unos cuantos, la división que existe en el Estado Mexicano es desproporcional y desequilibrada, por tanto, es necesario que la supremacía del poder ejecutivo sea eliminada, es por ello es necesaria una reforma a la Constitución política para que los tres poderes que integran el Estado Mexicano mantengan un equilibrio recíproco, que se definan claramente las facultades de cada poder público.

El control del presidente de la República sobre los demás poderes que integran la federación, donde dicho control se extiende sobre los gobiernos locales, es una de las causas de porque se ha modificado el sistema presidencial previsto en la Constitución, lo cual ha generado un modelo de presidencialismo autoritario.

Se estima que dichas facultades metaconstitucionales de las cuales esta dotado el titular del poder ejecutivo crean grandes efectos negativos en el sistema electoral nacional, ya que aunque actualmente el Partido Revolucionario Institucional, el cual gobernó por 71 años el poder ejecutivo del Estado Mexicano, aunque dicho partido político ya no sea el partido titular del poder ejecutivo, fue remplazado por el Partido Movimiento Regeneración Nacional como partido hegemónico, ya que de acuerdo a información extraída del portal Infobae (2022), dicho partido gobierna en 20 de las entidades federativas del Estado Mexicano, de igual manera ocurre con los Ayuntamientos Municipales del Estado Mexicano ya que de acuerdo al portal EL ECONOMISTA (2021), en las elecciones estatales que tuvieron lugar en el año 2021, el partido MORENA fue de igual manera el vencedor al resultar ganadores sus representantes en 240 presidencias municipales, seguido del Partido Revolucionario Institucional (PRI) con 218 presidencias municipales, lo que conlleva a un déficit de legitimidad en las decisiones tomadas por el poder legislativo, ya que nuevamente surge un partido hegemónico, en el cual el poder ejecutivo vuelve a tener facultades metaconstitucionales, es por ello que es necesario la implementación del voto obligatorio,

esto para que la ciudadanía elija realmente entre los candidatos por las propuestas e ideales de cada candidato y no porque estén afiliados a cierto partido político.

El implementar la votación obligatoria con sanciones a la abstención electoral generara que los candidatos a ocupar cargos públicos tendrían que incluir mejores propuestas y programas de gobierno que consiguieran verdaderos cambios sociales, ya que las elecciones reflejarían realmente la participación de la mayoría de los ciudadanos mexicanos, lo que forzaría a los candidatos a buscar propuestas que generen el bienestar social y no el de unos cuantos.

Ya que además el incentivar el voto forzaría a los políticos a evitar el movilizar a los electores mediante la ilegal figura de la compra de votos, ya que los votantes ya estarían obligados a acudir a las urnas, lo que conllevaría un mayor para los políticos el influir en la decisión del electorado.

Análisis del sistema electoral australiano

Australia introdujo el formato de inscripción obligatoria durante las elecciones federales de 1912. Tres años más tarde, en las elecciones estatales en el estado de Queensland, se estableció por primera vez la obligatoriedad del voto, decisión que se ratificó nueve años después en las elecciones federales en 1924 (Chile, 2017).

De acuerdo con información extraída de la página web la [Comisión Electoral de Australia](#) (AEC), (corporateName=Australian Electoral Commission; address=10 Mort Street, s. f.), existen distintas formas por las cuales pueden ejercer su derecho al voto los ciudadanos australianos, las cuales se mencionan a continuación¹⁶:

En persona en un centro de votación anticipada: Si no se puede ir a un lugar de votación el día de las elecciones, se puede votar en un centro de votación anticipada en Australia.

Si estás en el extranjero: Si se encuentra en el extranjero durante el período de elecciones federales, es posible que se pueda votar en un centro de votación en el extranjero o por correo.

¹⁶ https://www.aec.gov.au/Voting/ways_to_vote/

Voto postal: Los ciudadanos son elegibles para solicitar un voto por correo si no puede llegar a un lugar de votación el día de las elecciones.

Votación móvil AEC: Los equipos de votación móviles de AEC visitan a muchos votantes que no pueden llegar a un lugar de votación. Los equipos de votación móviles visitarán algunos centros de atención residencial y áreas remotas de Australia. La votación móvil se lleva a cabo en Australia durante el período electoral.

Voto telefónico: Voto telefónico para personas ciegas o con baja visión

Los votantes ciegos o con problemas de visión pueden emitir su voto utilizando un servicio telefónico exclusivo desde cualquier lugar.

¿Necesita ayuda para votar?: Los votantes que viven con una discapacidad también pueden ser elegibles para emitir su voto por correo o pueden votar con asistencia en un lugar de votación.

Votar el día de las elecciones: Es posible votar en cualquier lugar de votación en el estado o territorio el día de las elecciones. Los lugares de votación generalmente están ubicados en escuelas locales, iglesias y salones comunitarios o edificios públicos.

¿Viaje interestatal?: Si el día de las elecciones se encuentra fuera del estado o territorio donde se está inscrito, deberá votar en un centro de votación interestatal.

Debido a todas las opciones que tienen los votantes australianos para emitir su voto, es que dichos ciudadanos consideran como un deber cívico, el cual se compara a otros deberes ciudadanos como por ejemplo el pago de impuestos.

Con dichas medidas lo que busca el Estado Australiano es que la representación del Parlamento refleje de la mejor manera la voluntad de todo el electorado y que la totalidad de partidos políticos y candidatos no concentren su votación en el núcleo duro que tiene con los militantes de sus respectivos partidos políticos, sino en desarrollar las ideas y políticas públicas que pretenden implementar si llegan a ser elegidos por una verdadera mayoría efectiva.

Voto obligatorio en la legislación nacional

El voto obligatorio se estableció en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del año 1917¹⁷.

El artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el voto como una obligación ciudadana¹⁸.

Desde 2014, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala de igual manera en la legislación antes citada, específicamente en el artículo 7¹⁹.

Sin embargo, en la legislación secundaria no existen sanciones para quienes no participen en las elecciones.

La senadora Nadia Navarro Acevedo (PAN) presentó el 29 de octubre de 2019 una iniciativa para: 1) constituir como una infracción el que los ciudadanos no emitan, sin causa justificada, su voto; 2) amonestar públicamente a quienes no asistan a votar y, en caso de reincidencia, con una multa cuyo importe será fijado por la autoridad electoral y/o trabajo en favor de la comunidad; e 3) inscribir a quienes no asistan a votar en una sección de “infractores al deber de votar” del Padrón electoral; de tal manera que quienes se encuentren inscritos ahí no puedan realizar trámites o gestiones ante los entes públicos federales, estatales o municipales durante el lapso que fije la autoridad electoral.²⁰

¹⁷ Art. 36.—Son obligaciones del ciudadano de la República:
III.—Votar en las elecciones populares en el Distrito electoral que le corresponda;

¹⁸ Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:
III. Votar en las elecciones, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, en los términos que señale la ley;

¹⁹ Artículo 7.

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular.

²⁰ Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de obligación del voto. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/10/asun_3952746_20191029_1572365062.pdf.

El voto obligatorio ha adquirido relevancia en la agenda pública en los últimos años, principalmente como una solución para afrontar el creciente desencanto de la ciudadanía con el sistema político y electoral y, por tanto, con la democracia.

El reformar las leyes secundarias electorales en materia de abstencionismo electoral se debe tornar de vital importancia, ya que cada proceso electoral que pasa se ha acrecentado el creciente malestar de los ciudadanos con el sistema electoral, lo que ha causado un rezago democrático.

Conclusiones

Es de mencionarse que el Sistema electoral australiano contempla la figura de la elegibilidad para la votación anticipada, a diferencia del Sistema nacional, donde dicha figura es de reciente creación la cual se encuentra en periodo de prueba piloto, siendo pionero el Estado de Aguascalientes, en donde 99 personas ejercieron su Voto Anticipado en Aguascalientes (*99 personas ejercieron su Voto Anticipado en Aguascalientes*, 2022).

En consecuencia, es importante, el hacer mención de Aly.W, autor el cual señalo en una columna publicada por el New York Times, que el voto obligatorio en Australia es una de las razones por las cuales la derecha extrema carece del poder que tienen sus homólogos europeos, lo mismo sucede con los partidos demagogos. Asimismo, comenta la situación por la que atravesó el primer ministro Malcolm Turnbull a comienzos de 2017 cuando una facción conservadora de su gobierno amenazó con formar un partido nuevo, pero que no se llevó a cabo, ya que una vez desprendidos se enfrentarían rápidamente al olvido electoral, por lo que tuvieron que moderarse (2017).

Diferencia muy marcada con el Estado Mexicano, en donde históricamente siempre ha existido un partido político el cual se considere como partido hegemónico, como lo fue el Partido Revolucionario Institucional, ya que como señala Ontiveros, V., el PRI por sus siglas desde su fundación en 1929 hasta el triunfo de Vicente Fox en el 2000. Lo que nació como un proyecto revolucionario que buscaba reestructurar la sociedad mexicana se convirtió en un sistema de partido hegemónico en el que la concentración del poder, las prácticas autoritarias y la corrupción dieron forma a un sistema popularmente conocido como la “dictadura perfecta”.

Se sostiene que la participación ciudadana en materia electoral, debería ser obligatoria, ya que se estaría en posibilidades de satisfacer de una manera más adecuada las promesas igualitarias de la democracia, el instalar sanciones efectivas que impongan el voto obligatorio contribuye a proteger la libertad democrática de toda la sociedad, ya que es obligación ciudadana el participar en los procesos electorales pero al no establecerse sanciones al abstencionismo electoral dicha participación democrática se encuentra limitada.

El instaurar el voto obligatorio con sanciones efectivas puede generar un cambio en la cultura política de la ciudadanía, ya que el voto obligatorio con sanciones efectivas al abstencionismo, puede ser uno de los factores que den un primer paso para transformar la cultura política y volver a la sociedad en plenamente participativa hablando del proceso electoral, contribuyendo a que exista una calidad democrática mejor, ya que al establecer sanciones al abstencionismo se promovería la idea al voto.

Sintetizando, el acudir a sufragar el voto es la manifestación más pura de que los ciudadanos están cumpliendo con el deber de promover y proteger una estructura armonizada y apegada al principio de división de poderes sustentada en una adecuada protección de la libertad personal.

Se considera podría implementar el Estado Mexicano es el sistema electoral Australiano el cual consiste en que Australia es donde el voto es obligatorio para todas las personas mayores de 18 años, en donde todos los votantes pueden emitir sus boletas por correo antes de la elección, y todos los estados permiten 13 días para recibir las boletas si se publican el día de la votación, sistema el cual impone una multa a quienes no pueden votar por correo o en persona, y no puede proporcionar una razón válida y suficiente para no votar en una elección federal, se le impone una multa de \$20 dólares australianos, el equivalente a \$282 pesos mexicanos, medidas las cuales podría adoptar el Estado Mexicano, para contar con una mayor participación electoral, o bien tomar como ejemplo la propuesta planteada por la senadora Nadia Navarro Acevedo (PAN), de la cual se hizo mención en páginas anteriores, lo cual llevaría a que la mayoría de la ciudadanía participara en las elecciones, ya que en el proceso electoral del año 2018, en donde se eligió al titular del poder ejecutivo, solamente se tuvo la participación del 63.42%, a diferencia del Estado Australiano, en donde se tuvo la participación del 91% de la población, lo que indica la ineficiencia del Estado Mexicano para

tener una democracia participativa, esto se debe a que en el Estado Australiano es obligatorio el ejercer el voto mientras que en el Estado Mexicano es optativo el ejercer el voto, como correctamente dice Bobbio, siempre ha sido considerado como uno de los puntos fundamentales del régimen democrático, el que todas las decisiones y, en general, los actos de los gobernantes deban ser considerados por el pueblo soberano (1997), por eso es que se debería implementar dicha obligación de ejercer el voto en el Estado Mexicano.

Fuentes consultadas

- Aly, W. (2017, Enero 19). Opinion | voting should be mandatory. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2017/01/19/opinion/voting-should-be-mandatory.html>.
- Bobbio, N. (1997). El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica.
- Carpizo, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, México, siglo XXI, 1987.
- Chile, B. del C. N. de. (2017, noviembre 15). *Australia y su sistema de voto obligatorio que facilita el proceso de inscripción—Programa Asia Pacifico* [Text]. Observatorio Asiapacifico. <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/voto-obligatorio-australia-inscripcion-voluntaria>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [México], 5 Febrero 1917, disponible en esta dirección: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> [Accesado el 20 Octubre 2022]
- LEGIPE (2014), Ley General de Instrucciones y Procedimientos Electorales, México.
- Morena, PRI y PAN lideran en los ayuntamientos. (s. f.). El Economista. Recuperado 8 de octubre de 2022, de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Morena-PRI-y-PAN-lideran-en-los-ayuntamientos-20210609-0017.html>
- Ontiveros, V. (2019, agosto 25). *El PRI, 70 años dominando México*. El Orden Mundial - EOM. <https://elordenmundial.com/el-pri-dominando-mexico/>
- Weldon, J. (1997). *Las fuentes políticas del presidencialismo en México” en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (Eds.), presidencialismo y democracia en América Latina*. Prensa de la Universidad de Cambridge.

LOS INFORMES LEGISLATIVOS EN MICHOACÁN ¿SON ACTOS DEMOCRÁTICOS O PROPAGANDA?

Lic. Gabriel Enrique Montiel Valenzuela

Alumno de la Maestría en Derecho Administrativo y Procesal Constitucional de la FDCS - UMSNH

Lic. Carlos Charán Bravo

Alumno de la Maestría en Derecho Administrativo y Procesal Constitucional de la FDCS – UMSNH

Resumen: Hoy en día podemos ver que los partidos políticos, a través de los representantes de su bancada, que fueron elector por la sociedad, para un cargo de elección popular, en el caso de la presente investigación, para las diputaciones locales, han tratado de optimizar, mediante los medios de comunicación como la televisión, radio, plataformas digitales o redes sociales, sus actividades legislativas, como un mecanismo democrático de informar o comunicar al gobernado, que le permita valorar, conocer y estar enterado sobre sus actividades dentro del Congreso. Sin embargo, es permisible poder hacer un razonamiento, que las actividades comunicativas desarrollados por los actores políticos -en este caso diputados- permite hacernos imaginar, que sus estrategias o acciones pueden ser tendentes a conseguir unos determinados objetivos electorales en favor de una organización política o solamente puedan ser actividades meramente institucionales y políticas de naturaleza informativa.

Palabras clave: *Informes legislativos, Democracia, Soberanía, propaganda, legislatura local.*

El Parlamento como sistema político

Una de las formas del sistema político que se da en la Democracia, es cuando los ciudadanos toman decisiones en la vida política del país, misma que se da a través de las elecciones de sus representantes populares. Los ciudadanos, reconocen y legitiman a un grupo determinado de individuos, a los cuales, se les deposita poder alguno para que los represente, por un tiempo determinado. En este caso nos referiremos a los representantes de elección popular, que se encuentran en el Parlamento, el cual es considerado, como el órgano

representativo formado por los elegidos por el cuerpo electoral y en donde se manifiesta una voluntad coherente y homogénea, capaz de tomar decisiones políticas: la voluntad del Estado. (Campoamor, 2008, pág. 177)

De lo precisado con antelación, podemos señalar o partir de la idea de que el órgano legislativo, parte la estructura política de un Estado-Nación. Mismo poder que adquiere un grado mayor de reconocimiento por parte de la sociedad, ya que legitima a los miembros o integrantes de dicho poder de un sistema político.

Es decir, por el tipo de actuación del órgano legislativo como parte integrante del Estado, en dicha institución se canaliza el orden jurídico, porque por conducto de sus integrantes alteran, cambian o invalidan cuerpos normativos en los que debe descansar ese orden jurídico, puesto que en ella nace, y se organiza dentro de él poder político.

En la que se debe destacar las siguientes características:

- Existe legitimación a partir del principio de soberanía popular y hay participación política de los ciudadanos.
- Surgimiento de un órgano democrático que es elegido por el pueblo, esto es el Parlamento.
- Responsabilidad del poder público.

De las características señaladas con antelación, hemos de señalar que la soberanía es el resultado natural de la personalidad del pueblo, y el rasgo esencia de todo esto es la fuerza de voluntad, sus intereses necesitan ser representados por un ente, sin que la misma sea restringida, como un modo de organización del poder, es decir que la voluntad del pueblo se vea reflejada por una institución democrática. Siendo así que la soberanía del pueblo se ejerce a través de órganos conformados por sus representantes. (Nakamura, 2012, pág. 426).

La democracia en las Legislatura del Estado de Michoacán

La democracia en si es un pilar para el desarrollo óptimo de las instituciones públicas y el fortalecimiento de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, permitiendo que exista una estructura o fortalecimiento de una buena ciudad, de ahí que resulta indispensables que todos los ciudadanos de una sociedad puedan participar en la discusión y toma de decisiones respecto de todos los asuntos públicos, mediante sus representantes electos de manera democrática en los comicios correspondiente.

El ser Diputado, forma un papel importante en la democratización del país, porque dentro de sus obligaciones está la de proteger las libertades individuales y proteger la capacidad de la ciudadanía de participar en los asuntos públicos y la estructura política de una comunidad, mediante la creación de leyes.

Siendo esto así porque el ejercicio del poder político, otorgado a ellos como representantes del pueblo en la toma de decisiones, está condicionado a que su actuar sea en beneficio de crear una vida democrática decorosa y digna, y que los ciudadanos tengan una intervención indirecta a través de ellos.

Ahora bien, cuando hablamos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, empezamos a hablar de democracia, cuando inicia a partir del momento en que los ciudadanos hicieron un ejercicio pleno y real del derecho al voto al ejercer sus derechos y libertades, para exigir una verdadera toma de decisiones gubernamentales, ya que ellos no tienen el poder real de influir y controlar las decisiones reales que requiere un Estado, el cual es solo posible mediante la elección como una manifestación de voluntad ciudadana para la integración de los órganos representativos, siempre y cuando se cumpla con las formalidades establecidas por la ley y supervisadas por el árbitro electoral, el Instituto Nacional Electoral o en su caso el Instituto Electoral de Michoacán.

Considerando que la forma en que se externa la democracia por conducto de los diputados es al momento en que ellos al crear leyes, llevan a tribuna la problemas y preocupaciones que tienen los ciudadanos, pero en muchas de las ocasiones se llega a

cuestionar, si los posicionamientos de los diputados, representan los intereses de sus votantes, o solamente se limita a intereses propios o de propaganda política.

De ahí que dentro de la función legislativa que le corresponde al Congreso del Estado de Michoacán, se encuentra dentro de catálogo de atribuciones que establece el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, como una atribución concedida al órgano del Estado para emitir normas generales, abstractas e impersonales, mismo que es realizado por conducto de los Diputados que lo integran.

Por lo que las actividades del Congreso del Estado son soberanas y discrecionales entendiéndose como aquellos que se lleva a cabo cuando quien ejerce la facultad, goza de independencia y no exista injerencia externa de algún otro poder para adoptar sus decisiones, es decir, que tal actuación lo permita la Constitución y las leyes que rijan.

Siendo así que para que una democracia se pueda fortalecer, es necesario la fortaleza de la ciudadanía, para que pueda inculcarse el valor de la certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y transparencia, que son términos que en la vida política permiten el buen funcionamiento de un gobierno virtuoso, que obtenga buenos resultados.

Propaganda política o publicidad

Año con año resulta interesante ver a los diputados locales, hacer uso de los medios de comunicación y plataformas digitales, para hacer saber a la ciudadanía, de los logros legislativos que hicieron, pero, en muchas de las ocasiones, sus spots, se limitan a enaltecer su figura política, pero, en realidad, no transmiten información idónea y precisa a la sociedad, sobre lo que hicieron. Por ello, en este orden de ideas, será necesario precisar el concepto de publicidad, misma que es definida por Ricardo Homs que dice: La publicidad dirige sus apelaciones persuasivas al consumidor, y la propaganda política tiene como objetivo convencer a la publicidad. (Homs, 2011, pág. 89)

Dentro de los dos conceptos anteriormente descritos podemos ver que ambos tienen un mismo fin, pero por naturaleza tiene un sentido distinto, esto es así debido a que la

publicidad solo es un instrumento de tipo comercial sin finalidad política, en cambio la propaganda política va dirigida todos los ciudadanos a influir, convencer o modificar el pensamiento o actitud de a quienes va dirigido el mensaje.

Ahora bien, la propaganda política es una campaña que va dirigida a impactar en el temperamento político de los ciudadanos mediante distintos tipos de comunicación como informativa, difusión, concientización, con la finalidad de aumentar la información del receptor, que en este caso es el ciudadano, ya sea con información verídica o manipulado o insuficiente.

Dicha técnica se puede llamar comunicación persuasiva o teoría de la persuasión en donde las elites mediante el tipo de estrategia de comunicación lanzan estímulos para que un grupo determinado capten su atención, con la finalidad de que estos aprendan o recuperen sus antiguas creencias, para que con dicho aprendizaje les lleve a reevaluar sus posiciones en las variables importantes, en la cual dentro del resultado de la comunicación realizada se produce un cambio en la condición del ciudadano.

Por lo que la propaganda política puede tener diferentes matices y modulaciones, puede ser un instrumento de persuasión de masas para generar algún estímulo de convicción en los ciudadanos ya sea con tintes institucionales o electorales, o de igual forma puede ser un instrumento de persuasión para generar transparencia o información meramente publicitario, esto dependerá de la forma en que se analice el tipo de mensaje y como se dirija.

Los informes legislativos de acuerdo a su normatividad

Para comprender un poco más a fondo sobre el tema, es necesario partir a lo que han desarrollado y dicho los tribunales electorales, sobre el tema. Puesto que nos da un panorama más amplio de los alcances y fines de estos.

La resolución dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador número SUP-REP-1/2015 y acumulados SUP-REP-2/2015, SUP-REP-4/2015, SUP-REP-8/2015,

SUP-REP-15/2015, SUP-REP-25/2015, SUP-REP-26/2015, SUP-REP-28/2015, SUP-REP-29/2015, que para poder comprender lo que son realmente los informes legislativos, se debía conocer cuáles eran las funciones las obligaciones que tienen los diputados que integran el órgano legislativo, cuando se acercaba el momento de conocer sus actividades a la ciudadanía, que de acuerdo al caso de Michoacán debemos observar los siguientes ordenamientos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 134.

*La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, **deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.***

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 242

*5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, **el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.***

Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.

Artículo 129

*La propaganda gubernamental que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de gobierno, **deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda***

incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, con independencia del origen de los recursos económicos

Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo

Artículo 7. Son obligaciones de los Diputados:

IX. Presentar un informe anual sobre sus labores legislativas dentro del mes de septiembre de cada año; a excepción del último año legislativo que tendrán que hacerlo, dentro del mes de agosto;

De esa manera podemos observar el órgano jurisdiccional referido estableció lo siguiente:

... que entro los elementos de la función parlamentaria se encuentra el de comunicar a la ciudadanía las actividades y resultados que, en el seno de la legislatura, se obtuvieron, ya que con ello se cumple uno de los objetivos esenciales de la función representativa y, consecuentemente, se garantiza el derecho del electorado a evaluar el desempeño de sus representantes y que, en consecuencia, la difusión de la actividad legislativa se puede llevar a cabo mediante diversas formas, entre otras, mediante la colocación y/o difusión de promocionales que destaquen las funciones desempeñadas en el encargo legislativo a favor de la ciudadanía, siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones. (Federación, 2015)

Como podemos observar de la normatividad y a lo dicho por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación existe una obligación o atribución de los diputados de presentar un informe anual de labores para hacer comunicar a los ciudadanos las actividades desarrolladas dentro del periodo en el ejercicio de su encargo, como finalidad de poder dar transparencia y evaluar el desempeño de sus representantes, pero también existe un límite dentro del marco de la ley, en donde si bien es cierto está permitido la difusión que recalque las gestiones o actividades legislativas desarrollados en donde deberá tener fines institucionales e informativos sin ningún tipo de propaganda que implique la propaganda utilizada para promocionarse el servidor público de forma personal.

De esa manera podemos recalcar los siguientes elementos que deben caracterizar los informes legislativos:

- La presentación y difusión de los informes debe ocurrir solamente una vez al año en el periodo que marca la ley.

- La difusión del informe legislativo solo debe ser en el ámbito geográfico en el cual fue electo.
- La difusión solo debe ser con tintes institucionales e informativos de la gestión legislativa.
- La difusión del informe legislativo debe ser neutral, es decir no debe contener propaganda que promocióne al servidor público de forma particular.

Los informes legislativos en Michoacán son actos democráticos o de propaganda

La soberanía se considera como un derecho del pueblo, ya que se ha establecido que reside esencial y originariamente en el pueblo por ser considerada como una nota principal que radica en el Estado Mexicano, pero también es cierto que la misma al ser considerada como un elemento de poder por parte del Estado, en este caso hacemos referencia al Poder Legislativo, donde su función es la de crear y hacer leyes, por conducto de sus representantes que fueron elegidos por ciudadanos, quienes son el medio para que se pueda acceder al poder público.

Así lo ha explicado Giovanni Sartori de la siguiente forma: En este proceso primero hay un movimiento ascendiente, de transmisión de poder del pueblo hacia el vértice de un sistema democrático, y después un movimiento descendente del poder del gobierno sobre el pueblo. Así el pueblo es al mismo tiempo, en un primer momento gobernante, y en un segundo momento, gobernado. (Sartori, 2009, pág. 21)

De ahí que dentro dichos servidores públicos se obligaron a respetar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ejercer un cargo de forma leal para el cual fueron elegidos, pues habrá que mencionar que una vez que llegan al cargo, se someten a una toma de protesta constitucional, es decir, un acto solemne, en donde, juran proteger a la constitución. En este momento, es cuando, asumen la responsabilidad de velar por los intereses de las y los ciudadanos.

Siendo así que los informes legislativos de los diputados del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo es el único medio con el cual se puede conocer y saber cuáles fueron

cada una de las actividades desarrolladas por el legislador, con independencia de lo que se pueda informar por los diversos medios de comunicación, esto es así porque los informes legislativos contienen información de forma detallada y descriptiva de cada una de las obligaciones realizadas en su función legislativa durante el periodo de su encargo de forma individualizada, en comisiones o en Pleno.

Sin embargo, se considera que los informes legislativos son medios de comunicación a los ciudadanos de las actividades desarrolladas en el encargo, que permita conocer si sus actividades a que se obligaron en su mandato fueron cumplidas debidamente, pero el problema es cómo se difunden dentro del entorno donde fueron elegidos.

Los tipos de comunicación hoy en día son variados y con diferentes tipos de receptores quienes reciben la noticia, los cuales son utilizados para comunicar, difundir y proporcionar cualquier tipo de información, como son las actividades políticas de los servidores públicos.

En Michoacán es muy susceptible observar en el mes de septiembre de cada año diversos tipos de comunicación de los informes legislativos de forma visual y auditiva promocionando las actividades desarrolladas en el ente legislativo, que de simple forma podemos decir que son actos democráticos porque su finalidad es avisar o notificar a los ciudadanos del territorio donde fueron elegidos que se comunicara un informe sobre su gestión realizada para su aceptación o negación.

El cual si analizamos lo realizado este acto puede considerarse como democrático porque está en continuo movimiento ya que se inició con la actividad realizada por los ciudadanos para elegir a su representante para el ente legislativo, el cual este desarrollo su actividad y en su momento emitirá un informe como un acto institucional para informar que fue lo que hizo, con la finalidad de que la sociedad pueda manifestar su aprobación o rechazo de lo que hizo, pudiendo establecer que es un ciclo democrático que no se cierra y que se repita anualmente.

Sin embargo, podemos considerar que también se puede considerar como actos de propaganda continuada, esto es así porque la actividad masiva de publicidad que se aplica

para comunicar un informe legislativo, utilizando medios de comunicación, redes sociales y promocionales de cualquier tipo, de los cuales se desvía porque en vez de destacar una actividad legislativa o el cargo público desempeñado, se enfatiza una promoción con una finalidad particular.

De ahí que es imposible determinar qué tipo de actos son los informes legislativos, esto es así porque la misma norma aplicable no establece una forma, formato, medio, método, procedimientos, técnicas, plan que regula la manera en que los legisladores deban comunicar a los ciudadanos sus informes legislativos, por lo cual existe un vacío legislativo

Considerando que los informes legislativos son una obligación por parte de los diputados, pero para poder determinar si es un acto democrático o es propaganda el único medio para poder determinar el tipo de persuasión que se utilice por parte del servidor público, es decir como un acto de libertad, comunicación o transparencia, o que sus intenciones sean un mecanismo para persuadir o manipular la información y desinformar a la ciudadanía para convencerlos generando una tipo de campaña personalizada, publicitaria con finalidad de generar un estatus.

Conclusión

Con independencia de que los informes legislativos no pueden ser considerados como propaganda, por ser considerados como un mecanismo que tiende a comunicar al ciudadano sobre su actuar dentro del Congreso, debido a que la ley puede marcar algunas restricciones o acotaciones, es posible que exista una laguna dentro del marco jurídico para que se pueda determinar cómo se debe estudiar el mensaje que vienen implícito en el actuar gubernamental.

Los informes legislativos no se pueden negar que son actos democráticos, porque el pueblo es que el que aprueba o reprocha el actuar de los representantes porque el tipo de representación que se ejerce, pero se debe ver la connotación que se emplea, puede transparente, pero el mensaje puede ser persuasivo con un tipo de propaganda que va dirigido a cierto grupo y convencer ciertos intereses, pero eso dependerá de cómo se estudie y analice el la difusión que se haga por parte del servidor público a la ciudadanía.

Referencias

- Campoamor, A. F. (2008). *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*. Madrid: Colex.
- Federación, S. S. (28 de Enero de 2015). *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. Obtenido de https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-00001-2015#_ftnref3.
- Homs, R. (2011). *Las 28 reglas de oro de la estrategia electoral*. México: Porrúa.
- Nakamura, L. A. (2012). *Derecho electoral comparado*. Madrid: Marcial Pons.
- Sartori, G. (2009). *La democracia en 30 lecciones*. México: Taurus.

LA SUSPENSIÓN DEL EJERCICIO DEL VOTO Y LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

Reyna Adela González Avilés
Magistrada del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México

Resumen. La suspensión del ejercicio del derecho humano al voto prevista en la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la actualidad se ha percibido como una previsión constitucional que formula en su hipótesis el diseño de una sanción penal anticipada, la que no tiene sustento racional y objetivo, ni con atención a la naturaleza jurídico-procesal del auto de formal prisión, en el proceso penal anterior, e incluso, tampoco con la del auto de vinculación a proceso, en el actual proceso penal acusatorio, implementado en nuestro país a raíz de la reforma constitucional de 2008, lo que impele a buscar un análisis que incida en proponer la fórmula legislativa sencilla que resuelva este desacierto en defensa de la democracia.

Palabras claves: Suspensión, derecho de voto, democracia, auto de formal prisión, auto de vinculación a proceso.

Metodología

El desarrollo de la democracia se fundamenta en la expresión ciudadana de su voluntad en coincidencias y rechazos a la imagen pública del candidato y, en su caso, del partido político que le postula, así como a la plataforma social y de acción que se sostiene como objetivo a ser realizados en caso de resultar triunfadores en la contienda electoral, pero, lo sustancial, es la convergencia de dichas voluntades ciudadanas, con los límites y requisitos que la legislación electoral señale para estar en aptitud de ejercer ese derecho humano de carácter político-electoral, los cuales deben ser racional y objetivamente aceptables por la sociedad.

Por ello, es que en este artículo se aborda la temática de la restricción al ejercicio del voto a título de suspensión del derecho a ejercerlo en los comicios, conforme a la hipótesis prevista por la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución), con la implementación del método deductivo y bajo el análisis de lo expuesto por la doctrina y la jurisprudencia, a efecto de lograr descubrir los alcances de esa disposición constitucional y, de ser posible, su transformación mediante enmienda legislativa para estar en condiciones de respetar ese derecho humano y el logro de una democracia más participativa.

Democracia y voto popular

Es de común conocimiento que la voz “democracia” proviene del griego “demos” pueblo, y “Kratos” fuerza, poder, autoridad, por lo que se pretende fincar el significado de la democracia como el gobierno del pueblo, el cual debe constituirse con la celebración de un proceso electoral.

No obstante, la democracia no se agota con la construcción de un sistema de selección de candidatos, ni estilos o formas de estructura estatal, pues, como lo refiere Moya M. (1982) “la democracia es un concepto globalizador y no solo una forma de gobierno, ya que abarca un bello haz de ideas y propósitos para el desenvolvimiento integral de las actividades de la sociedad” (p. 4).

Por ello, el alcance de la connotación democracia en México, se eleva a rango constitucional, como se observa de lo dispuesto por el artículo 3° fracción II inciso a) de la Carta Magna, la cual le define como un sistema de vida fundado en el constante e integral mejoramiento económico, social y cultural de todos y cada uno de los integrantes del pueblo, y no tan solo como una estructura jurídica o régimen político.

Para lo cual, es decir, la manera en que se ejercerá la democracia en nuestro país, hemos elegido adoptar el sistema representación política y el sufragio o voto público, con atención a que la soberanía pertenece al pueblo (artículo 39 constitucional).

Así, el sistema de representación política exigió un procedimiento para que el pueblo tuviese participación en su naturaleza electiva, así como el sufragio o voto popular se instituyó como esa expresión electiva, pues, como lo comentan Carreras F. y Vallés J. (1977) “la emisión del voto por parte del ciudadano establece un acto de voluntad política, con el cual externa su deseo por determinadas personas a efecto de que ocupen puestos de autoridad” (p. 88).

En nuestro país, el artículo 41 fracción I párrafo segundo de la Constitución postula al sufragio, con sus características de ser universal, libre, secreto y directo.

Por su parte, el numeral 35 fracción I de esa Ley Fundamental, señala como derecho del ciudadano mexicano de votar en las elecciones populares, lo que establece al sufragio o voto popular como un derecho humano de las personas con esa calidad, aunque el similar 36 fracción III de esa misma Norma constitucional, ubica al sufragio o voto popular como una obligación ciudadana, e incluso, el artículo 38 fracción I de la Constitución establece la sanción de suspensión de los derechos del ciudadano previstos por el similar 36, por el incumplir con emitir el voto popular en las elecciones, consultas ciudadanas y procesos de revocación del mandato.

A mayor abundamiento, el artículo 7 punto 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, declara al voto popular como un derecho que, a su vez, contiene una obligación ciudadana, y su apartado 2, reitera sus características, solo con la adición de ser intransferible.

Por lo que, con atención a lo antes expuesto, se observa que el sufragio o voto popular es un derecho humano de naturaleza política, toda vez que es propio de las personas poder expresar su voluntad de autodeterminación en la elección de autoridades, así como de tener la potestad de ser parte integrante de ese proceso de elección para poder fungir como una de ellas, con el objetivo de promover el desarrollo de la sociedad en la que son parte, esto es, se instituye como un acto de poder con el que las personas pretenden ser protagonistas en la vida de los pueblos donde tienen el atributo de ciudadanía, para existir no solo como un derecho a la expresión de su voluntad política, sino que también un deber de ocuparse de las cosas públicas de la comunidad en que se encuentran inmersos, cuestión que se debe tomar en cuenta para precisar que el voto es un derecho humano y también, en forma sincrónica,

un deber del ciudadano, como también Franco J. (2016), lo ha señalado, al indicar que el voto se observa como prerrogativa, el derecho al voto es uno de los derechos políticos fundamentales para que los ciudadanos intervengan en la integración de los poderes públicos, en su doble calidad de elector y elegible como gobernante. Y por otra parte, como obligación, el voto es un deber ciudadano para con la sociedad de la cual forma parte (pp. 31 y 32)

Sin embargo, también hay que tomar en cuenta que el ejercicio de todo derecho humano, como es el del voto, tiene límites y restricciones, los cuales deben estar establecidos en la propia Constitución (artículo 1º constitucional), con el goce del principio de supremacía (Pleno. 25 abril 2014. Semanario Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006224>), cuyo análisis, para efecto del tema propuesto en este artículo, lo ubicaremos en la hipótesis prevista por lo dispuesto en la fracción II del artículo 38 de la Constitución.

La suspensión del ejercicio del voto y la jurisprudencia

Lo previsto por la fracción II del artículo 38 de la Constitución observa ciertas referencias anacrónicas, como señalar que con el dictado del auto de formal prisión el jugador penal debe proceder a decretar la suspensión del ejercicio del derecho al voto por el probable responsable en contra de quién se dictó ese mandamiento judicial, ya que, actualmente, por reforma constitucional de 2008, para instalar el proceso penal acusatorio de corte oral en México, pues aquí deja de existir ese referido auto judicial, donde se condensaba la sujeción a proceso y el dictado de la medida cautelar de prisión preventiva.

Esto, por virtud de que hoy en día, por motivo de esa reforma de 2008, solo existen el auto de vinculación o de no vinculación a proceso, y por separado la medida cautelar respectiva, de entre otras, la de prisión preventiva (artículo 19 de la Constitución).

Así como, porque la suspensión del ejercicio del derecho al voto, más que una medida cautelar, resulta ser una pena pública, como lo refiere el número 12 del catálogo de penas y medidas de seguridad previstas por el artículo 24 del Código Penal Federal, cuestión que se corrobora con lo expuesto por los numerales 45 y 46 de ese Código Punitivo Federal, ya que

ésta puede ser impuesta por ministerio de ley, cuando resulta como consecuencia necesaria de una sanción impuesta, o bien, cuando se impone como sanción en una sentencia formal.

Por tal virtud, el pronunciamiento del criterio judicial ha tenido una serie de planteamientos verdaderamente ingeniosos, aunque evasivos al tema central de la suspensión del ejercicio del derecho humano al voto popular.

En efecto, pues la jurisprudencia ha sido insistente en reconocer el derecho de defensa de la democracia, como deber de las autoridades del Estado en el desarrollo de sus funciones, en su vertiente de cualidad de la gestión pública (Primera Sala. 19 noviembre 2021. Semanario Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023812>), ya que, la gestión del Estado, por virtud de cualesquiera de sus autoridades competentes para ejercer cada una de sus atribuciones, tiene por objeto (...) la protección y la defensa de los derechos humanos, es menester que dichas actuaciones sean de tal forma transparentes y, por tanto, asequibles a la ciudadanía, que ésta pueda hacer efectivos sus derechos a: 1) expresar y publicar libremente ideas y hechos, con el ánimo de consolidarse como ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos (...) influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación ciudadana directa; y, (...) hacer efectivo su derecho a defender la democracia constitucional.

Esto, dado que la expresión de la voluntad de las personas constituye el derecho fundamental de expresión de las ideas, y cuando esa voluntad expresada es de carácter político, estamos en presencia del derecho humano al ejercicio del voto popular, pieza toral para elegir a los poderes públicos que tienen como misión precisamente proteger y defender los derechos humanos.

Ese círculo virtuoso de los derechos humanos, también tiene, como lo hemos señalado, límites y restricciones que se justifican en el interés público, con parámetros racionales y objetivos que sean suficientemente sustentables para justificar su presencia en el marco legal.

Pero, sobre la suspensión del ejercicio del derecho del voto prevista por la fracción II del artículo 38 de la Constitución, por una parte el criterio judicial ha señalado que, dicha

suspensión no es procedente cuando solo existe un auto de sujeción a proceso (Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. Agosto 2008. Semanario Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/169030>), pues, la hipótesis normativa refiere expresamente como causa de suspensión, la existencia de un auto de formal prisión, mas no la de un auto de sujeción a proceso que, por su propia naturaleza y efectos jurídicos, es distinta a aquél, pues existe una diferencia técnica procesal entre ellos, en tanto que el primero se encuentra vinculado con la existencia de delitos sancionados con pena corporal o privativa de libertad que ameritan incluso la prisión preventiva y, en el segundo caso, (...) la identifica como aquella resolución judicial que se dicta para seguir una causa por delitos que no necesariamente se castigan con pena corporal, como aquellos que sólo prevén sanción pecuniaria, apercibimiento, entre otras, o bien pena alternativa (...)

Así como, para incursionar sobre la temporalidad de esa suspensión, provisional durante el proceso y definitiva durante el lapso de extinción de la pena, a fin de sortear la problemática de la suspensión de ese derecho con el dictado del auto de formal prisión y con la imposición de una pena en sentencia, sin resolver el punto central de debate (Primera Sala. 28 noviembre 2007. Semanario Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170338>), toda vez que, deben declararse suspendidos los derechos políticos del ciudadano desde el dictado del auto de formal prisión por un delito que merezca pena corporal, en términos del artículo 38, fracción II, de la Constitución Federal (...) porque no debe confundirse la suspensión que se concretiza con la emisión de dicho auto con las diversas suspensiones que como pena prevé el numeral 46 aludido como consecuencia de la sentencia condenatoria que al efecto se dicte, entre las que se encuentra la de derechos políticos, pues mientras la primera tiene efectos temporales, es decir, sólo durante el proceso penal, los de la segunda son definitivos y se verifican durante el tiempo de extinción de la pena corporal impuesta.

Para que, por último, refiera a dicha suspensión a la condición de libertad del probable responsable, pues ya no infiere sobre la naturaleza procesal del auto de vinculación o de formal prisión, sino a la situación de goce o restricción de libertad que presente el sujeto pasivo del proceso penal, para ejercer efectivamente el derecho humano del voto, cuestión

que atiende no a la cuestión de legitimidad de esa suspensión, sino a la situación fáctica que se tenga para ejercer ese derecho (Pleno. 22 agosto 2011. Semanario Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/161099>), ya que, el principio de presunción de inocencia y el derecho a votar constituyen derechos fundamentales, cuya evolución y desarrollo constitucional llevan a atemperar la citada restricción constitucional. Ahora bien, la interpretación armónica de tal restricción con el indicado principio conduce a concluir que el derecho al voto del ciudadano se suspende por el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso, sólo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, supuesto que implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho (...)

Conclusiones

A manera de conclusiones se puede manifestar que la suspensión del ejercicio del derecho humano al voto contemplada por la fracción II del artículo 38 de la Constitución, resulta innecesaria por carecer de racionalidad suficiente, ya que el auto de formal prisión, en el proceso penal anterior, se constituía como una pena anticipada sin ninguna justificación, pues el hecho de decretar esa suspensión no infería beneficio alguno al proceso, ni resguardo probatorio, así como tampoco protección a las partes, y sí contravenía el derecho humano del voto con singular falta de objetividad, ya que el ciudadano sujeto a proceso penal aún no había sido declarado culpable de delito alguno, ya que solo determinaba la materia sobre la que versaría el proceso (artículo 163 del Código Federal de Procedimientos Penales abrogado), y sí en cambio, la democracia se vería afectada por la ausente participación de los ciudadanos en esta condición.

Por otra parte, bajo el proceso penal acusatorio, conforme a la implementación de la reforma constitucional de 2008, esa suspensión del ejercicio del derecho humano al voto en cuestión, no tendría soporte alguno, ya que aquí, solo existe el auto de vinculación o no vinculación a proceso, y la medida cautelar de prisión preventiva, se decreta por separado, así como que, dichos autos procesales se dictan no para iniciar el juicio oral en sí, sino para decretar tener materia para la apertura de la fase de investigación complementaria (artículo 211 fracción I inciso b) del Código Nacional de Procedimientos Penales), esto es, no es para

iniciar el debate probatorio que culmine con una sentencia, pues si acaso será para perfeccionar una investigación de las partes para presentar sus posturas en la audiencia intermedia a fin de depurar medios probatorios que deban ser desahogados en juicio, lo que radicaliza aún más lo innecesario de esta hipótesis de suspensión del derecho a ejercer el voto, por violentar ese derecho humano sin justificación lógica y objetiva alguna, transgrediendo toda racionalidad constitucional.

En consecuencia, resulta apremiante promover y consensar una enmienda constitucional que derogue lo previsto por esa fracción II del artículo 38 de la Constitución, como una expresión de la defensa de la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

1. Carreras F. y Vallés J. (1977). Las Elecciones. (p. 88). Blume: Barcelona.
2. Franco J. (2016). El derecho humano al voto. (pp. 31 y 32). CNDH: México.
3. Moya M. (1982). Fundamentos ideológicos del derecho electoral. En Derecho electoral mexicano. (p. 4). UNAM: México.

PÁGINA WEB

1. Pleno. 25 abril 2014. Semanario Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006224>
2. Pleno. 22 agosto 2011. Semanario Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/161099>
3. Pleno. 22 agosto 2011. Semanario Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/161099>
4. Primera Sala. 19 noviembre 2021. Semanario Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023812>
5. Primera Sala. 28 noviembre 2007. Semanario Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170338>
6. Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. Agosto 2008. Semanario Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/169030>

EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS COMO DERECHOS HUMANOS, EJE CENTRAL DE UNA VERDADERA DEMOCRACIA

Mtra. Alejandra Juksdivia Vázquez Mendoza
Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UMSNH

Resumen

Uno de los tópicos fundamentales de la llamada democracia, es el ejercicio constante y eficaz de los derechos políticos, entendidos éstos como derechos humanos. No se concibe un sistema de gobierno basado en la autoridad de la sociedad y sin su participación o sin el ejercicio constante de estas prerrogativas. Por lo que, como derechos inherentes a la persona, los derechos políticos son un eje central, pues el ejercicio eficaz de éstos dependerá el éxito del sistema democrático. No se puede entender una ciudadanía que no participa, a la que no se le permite participar, pues denota un nulo ejercicio de los derechos, lo que trae como consecuencia una crisis en el sistema democrático.

Palabras claves

Democracia, derechos humanos, Constitución, tratado internacional, derechos políticos

Introducción

En la actualidad se habla en muchos lugares sobre el respeto, la garantía, la protección y el goce de los derechos humanos; varias naciones del mundo se preocupan por crear instituciones que salvaguarden estas garantías; sin embargo, en muchas de ellas sólo se respetan los derechos considerados como básicos para que alguien viva con dignidad, es decir que carezca de pobreza (Landa, 2002, pp. 109-112).

Algunas prerrogativas como los derechos políticos, no son tratados como derechos humanos, y por lo tanto el ejercicio de éstos no es prioridad para los gobiernos. Pero, se olvida que ejercer estas prerrogativas es fundamental en la llamada democracia. No puede entenderse un sistema de gobierno sin la participación de la sociedad, sin el ejercicio de los

derechos políticos. Pues de esta participación dependerá el éxito de un sistema de gobierno. Una sociedad a la que no se le permite participar, a la que no se le instruye carece de una oportunidad básica, además de violar sus derechos, se viola también el propio sistema democrático. Analizar estas cuestiones es el objetivo central de este trabajo.

Los derechos políticos han sido analizados desde diversas perspectivas, entre ellas: su configuración en los tratados internacionales, en particular en el Sistema Interamericano (Dalla, 2011) y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Deop, 2006); asimismo, la segunda vuelta electoral y su vinculación con los derechos políticos (Figueroa, 2010), el ejercicio de las mujeres de sus derechos políticos (Rey, 2014) (Becerra, 2021) (Pedroza, 2006).

Los derechos políticos como derechos humanos

En un principio no se protegieron los derechos políticos en el mundo occidental; el sufragio quedó al margen de las primeras declaraciones de derechos; el voto no entró en la concepción que el primer liberalismo tenía de los derechos de la persona (Arbós, 2000, p. 48); sin embargo, hoy podemos hablar de los derechos políticos y civiles han adquirido la categoría de derechos humanos.

Los derechos políticos son todas aquellas atribuciones (Dromi, 1996, p. 261) que tienen los ciudadanos para participar activamente en la vida política de una comunidad o de una nación. Tienen como función el de mantener la autonomía del sistema político frente a otros ámbitos sociales (Fix-Fierro, 2006, p. 24). Es el individuo quien constituye el sujeto de los derechos políticos, cuyo contenido es el más restrictivo dentro de los derechos fundamentales, ya que se encuentra sujeta a diversos requisitos, los cuales son mecanismos de exclusión, como la ciudadanía (Tacher, 2010, p. 41).

La protección de estos derechos es amplia, pues además de haberse consagrado en el artículo 35 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, también se ha estipulado en diversos instrumentos internacionales, la garantía que éstos deben de tener. En este contexto, los tribunales internacionales en materia de derechos humanos, en específico

la Corte Interamericana de Derechos Humanos, creada para la salvaguarda de los derechos consagrados en la Convención Americana, ha resuelto casos contenciosos, en los cuales la litis versa sobre la violación a los derechos políticos de un ciudadano.

Así podemos decir, que, aunque los derechos políticos no se consideran como básicos para la vida humana, si son fundamentales, pues constituyen derechos subjetivos de carácter básico, los cuales son la base de otros derechos e instituciones (Fix-Fierro, 2006, p. 26) y como tales existe una protección tanto nacional como internacional de los mismos.

Los derechos políticos en el marco internacional

Son varios los instrumentos internacionales que dan cuenta de ello, ya desde la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* se consagra en el artículo 21, el derecho que tiene toda persona para participar en la vida política de su nación. Consagra también la base de la autoridad del poder público es la voluntad del pueblo.

En la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* de 1948, ya se consagra la prerrogativa del ciudadano para participar políticamente en una nación. Es en el artículo XX, denominado *Derecho de sufragio y de participación en el gobierno*, donde se establece que toda persona legalmente capacitada puede tomar parte del gobierno de su país, ésta lo puede ser por sí o medio de un representante. Además de ello, tiene la facultad para participar en las elecciones populares, las cuales serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* consagra en su artículo 25, la facultad que tienen los ciudadanos para participar en la vida política, ya sea al ejercer su voto o postulándose como candidato. En este instrumento internacional se estipula, además, que los gobiernos y los Estados están obligados a adecuar sus legislaciones internas para permitir la participación de los ciudadanos en los asuntos políticos de su país.

La *Convención Americana sobre Derechos Humanos* consagra en su artículo 23, los derechos políticos que tienen los ciudadanos, además, estipula las condiciones de igualdad que deben prevalecer para que quien desee formar parte de los asuntos políticos lo haga libremente.

Como se aprecia, son diversos los instrumentos internacionales que se han ocupado de establecer los derechos políticos y los alcances que éstos deben tener. No sólo han sido pronunciamientos; más allá de ellos, los Estados han decidido darle a estos derechos un tratamiento de derechos humanos, pues al ratificar y firmar estos tratados, se han obligado a respetar y garantizar el libre ejercicio de los derechos políticos.

Los derechos políticos comprenden lo siguiente:

- Participar en la dirección de asuntos políticos
- Votar, expresarse en las urnas y participar de la cosa pública (Dromi, 1996, p. 261)
- Ser elegidos en elecciones periódicas
- Que se garantice la libre expresión en lo concerniente a los asuntos políticos
- Tener acceso en igualdad de circunstancia a las funciones públicas de su país (artículo 23, Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Ejercicio de los derechos políticos, parte medular de un sistema democrático

La democracia es la forma de gobierno en la cual el poder es ejercido por la mayoría o por la totalidad de los individuos (Fernández, 1997, p. 13), de forma directa o representativa (Singer, 1990, p. 116) para asumir “las decisiones públicas”. (Ferraoli, 2011, p. 27). El sistema democrático siempre ha indicado “una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, ésta es la acepción primaria del término” (Sartori, 1999, p. 5)

Para que exista una verdadera democracia se deben reunir los siguientes elementos:
a) elecciones periódicas, libres, competitivas, y en condiciones de igualdad para la ciudadanía; b) que exista un estado de derecho, que tenga como objetivo el bien común y que

garantice la libertad ciudadana y el control de poderes públicos; c) un régimen de libertades públicas, como la libertad de pensamiento, de información, de expresión, movilización, organización y petición; d) un orden social orientado a la justicia, donde las personas puedan gozar de los derechos fundamentales como la educación, la cultura, la salud, el trabajo, la vivienda, el derecho a la privacidad (Cerdas, p. 297).

No sólo es la división de poderes y el reparto de funciones públicas lo que garantizará que exista una democracia; más allá de la repartición del poder, de la división de los poderes, se requiere garantizar el ejercicio de los derechos a los ciudadanos, pues éste es un elemento clave, no sólo en la vida de las instituciones públicas, además en la vida de los ciudadanos y en la vida del país mismo. Se debe privilegiar como mínimo el respeto a los derechos individuales y políticos y la celebración de elecciones periódicas (Arbós, 2000, p. 50), libres y confiables como medio para la democratización del poder político (Curzio, 1994, p. 32).

El respeto de los derechos humanos, la división de poderes y el Estado de derecho, entendido éste como una respuesta al Estado absolutista, caracterizado por la ausencia de libertades, la concentración del poder y la irresponsabilidad de los titulares de los órganos del poder. Por ello, la garantía jurídica del Estado de derecho corresponde al constitucionalismo moderno (Valadés, 2002, p. 67), son los ejes de una verdadera democracia.

La democracia está conformada como un modelo de cuatro dimensiones: los derechos políticos, los derechos civiles, los derechos de libertad y los derechos sociales. Sólo el ejercicio cabal y eficaz de estos cuatro rubros permitirán hablar de una verdadera democracia constitucional (Ruiz, 2009, p. 162). Hay una verdadera democracia cuando existe una sociedad abierta en la que la relación entre gobernantes y gobernados, en donde “el Estado está al servicio de los ciudadanos, y no los ciudadanos al servicio del Estado” (Sartori, 1997, p. 24). El sistema democrático debe ser capaz de cumplir con la sociedad en la garantía de estos cuatro derechos.

La participación ciudadana en la vida institucional democrática de una nación está determinada por los factores y circunstancias que propician que ésta se dé, ya que el poder es de quién lo ejerce (Sartori, 1997, p. 20); es decir, no basta con consagrar en textos normativos las posibilidades para que los ciudadanos participen, además de ello deben darse las condiciones de seguridad, capacitación, accesibilidad, pues la garantía de los derechos humanos, comprende estas etapas. Por tanto, conseguir instituciones democráticas, no resuelve el problema de la participación que depende de dos factores: la dificultad de representación de los diferentes intereses económicos, sociales y culturales y la distancia entre el elector y el elegido (Curzio, 1994, p. 34).

Por ello cuando se habla de democracia es porque se habla de una sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolable, ni dominada por una oligarquía cerrada y restringida, en la cual, los gobernantes respondan a los gobernados (Sartori, 1997, p. 24). Hablar de democracia es hablar necesariamente de derechos políticos (Dalla Via, 2011, p. 21) y del ejercicio de éstos.

En este sentido, los derechos políticos deben ser un eje fundamental en la implementación de políticas públicas, además de realizar las acciones formales, como la expedición de leyes o reglamentos, se debe propiciar también el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos políticos de una nación, y se debe garantizar su participación en los mismos.

El poder votar y ser votado es una de las manifestaciones del ejercicio de los derechos políticos, es quizá la más conocida entre la ciudadanía, pero no es la única, existen otras maneras de involucrarse con la vida democrática del país, entre ellas el plebiscito, la consulta popular, la iniciativa de ley y el referéndum, mecanismos que hoy día no tienen la envergadura que se requiere.

Claro está que, en materia de derechos políticos, por lo que ve al Estado Mexicano, ha existido un avance significativo, ahora se cuenta con las candidaturas independientes y con el ejercicio del voto en el extranjero, acciones realizadas en pro de mejorar la vida

democrática del país; sin embargo, aún falta mucho por hacer, nuestro sistema democrático carece de eficacia y representatividad, ahora los ciudadanos ya no participan en las elecciones, pues consideran como fallida la organización de éstas. Los derechos políticos se ejercen poco, la democracia representativa tiene sus cimientos debilitados por la abstención (Arbós, 2000, p. 55).

Este representa un gran reto para el Estado Mexicano, pues la confianza que se deposita en los poderes está en decadencia, los partidos políticos ya no representan a los intereses de la sociedad, se han olvidado de estos elementos indispensables de la democracia como son el bien común y el debido respeto y garantía de los derechos fundamentales.

Ahora existe una deuda que sanar, pues algunos preguntan ¿está en crisis el modelo democrático en México? Otros tantos hablan sobre un estado fallido, lo que necesariamente conlleva, la pérdida de la confianza en las instituciones, la pérdida del Estado de derecho y en consecuencia la decadencia de la democracia.

Conclusiones

Los derechos políticos pueden considerarse como no básicos para la vida humana, pues la subsistencia de las personas no depende de la vigencia de éstos. Sin embargo, son derechos humanos, y de ello dan cuenta los diversos instrumentos internacionales en los que se han consagrado, lo que permite también su exigibilidad en el plano supranacional.

Los ciudadanos tienen amplias facultades para votar y ser votados, para participar activamente de la vida política de su comunidad o de su nación, y lo pueden hacer en igualdad de circunstancias, por lo que está prohibido violentar este derecho. Y en caso de que los Estados sean omisos ante la salvaguarda, respeto y garantía de los derechos políticos se pueden hacer acreedores a sanciones y deberán reparar por el daño ocasionado. Ahora habría que investigar cuál es la responsabilidad del Estado Mexicano ante los crímenes cometidos en las elecciones más recientes en contra de diversos candidatos e incluso de quienes han sido electos mediante el voto para ser representantes del pueblo.

Además de recibir la protección como derechos humanos que son, los derechos políticos son clave para el verdadero ejercicio de una democracia. Pues son la base de este sistema; sin embargo, hoy en día existe un descontento casi generalizado ante el actuar de las instituciones y de los partidos políticos, en este contexto, los derechos políticos no se ejercen y se encuentran en una severa crisis.

No debe olvidarse que el respeto, la garantía y la protección de los derechos políticos es indispensable en una nación, pues éstos también son derechos humanos, y forman en conjunto los derechos básicos del hombre, por lo que, no pueden dejarse a un lado. Se requiere lograr la eficacia en el ejercicio de éstos, conjuntar esfuerzos y realizar un exhaustivo análisis que permita identificar cómo ha ido decayendo el ejercicio de los derechos políticos en México, y una vez detectadas dichas causas proponer áreas de solución, programas institucionales y políticas que permitan fortalecer y salvaguardar el ejercicio de los derechos políticos.

Bibliografía

- Arbós, X. (2000). *La cultura de la democracia y la Constitución*. En Giner, S. (coord.) La cultura de la democracia: el futuro. España: Ariel.
- Becerra, L. (2021). Mujeres indígenas: violencia y barreras para ejercer sus derechos políticos en México. En García, L. Pérez C. (coords.), *Violencia en grupos vulnerables: una mirada desde una perspectiva jurídica y criminológica*, pp. 211-229.
- Cerdas, (1994). Democracia y derechos humanos. En Cerdas, R., Nieto, R. (comps.) *Estudios básicos de Derechos Humanos*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Curzio, L. (1994). La Reforma del Estado en México. Balance y perspectivas. En: Triana, A (comp.). *Democracia en América Latina: seis contribuciones al debate*. México: Trina Editores.
- Dalla, A.R. (2011). Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista Justicia Electoral*, 1(8), pp. 15-79.
- Deop, X. (2006). Los derechos políticos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. En Carrasco, M., Pérez, J., Urías, J., Terol, M. J., (coords.), *Derecho Constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, pp. 1295-1310.
- Dromi, R. (1996). *El perímetro del poder*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- Fernández, J. (1997). *Filosofía política de la democracia*. México: Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política.
- Ferrajoli, L. (2011). *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Trotta.
- Figuerola, A. (2010). Derechos políticos como derechos fundamentales y la segunda vuelta electoral: ¿Posibilidad de aplicación en México? *Letras jurídicas: revista electrónica de derecho*, 10(10).
- Landa, C. (2002). Dignidad de la persona humana. *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 7, pp. 109-138
- Pedroza, S. (2006). Los derechos humanos y políticos de las mujeres. En Cienfuegos, D., Macías M.C. (coros.). *Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano. Protección de la persona y derechos fundamentales*, pp. 253-272.
- Rey, F. (2014). Derechos políticos de las mujeres indígenas en México. *Cuestiones Constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional*, 31.
- Ruiz, J. (2009). *¿Democracia o Constitución?, el debate actual sobre el estado de Derecho*. México: Fontamara.

- Sartori, G. (1997). *¿Qué es la democracia?* México: Tribunal Federal Electoral.
- Singer, P. (1990). *Democracia y desobediencia*. Barcelona: Ariel.
- Valadés, (2002). La no aplicación de las normas y el Estado de derecho. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 103, pp. 589-620.

DESAFÍOS Y RETOS EN TORNO AL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL Y SU VIGENCIA DE CARA AL PROCESO ELECTORAL DEL 2024

*Mtro. Bismarck Izquierdo Rodríguez
Secretario de Cultura del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario
Institucional*

Resumen: Se analiza en este artículo la actualidad y la vigencia del artículo 41 constitucional y sus repercusiones en el sistema político mexicano, particularmente, en el caso de su materialización e instrumentación a través del Instituto Nacional Electoral, de cara al proceso electoral nacional del año 2024.

Palabras clave: Democracia, INE, partidos políticos, artículo 41, crisis de partidos.

Consideraciones iniciales

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es aquel que da fundamento al sistema político que rige a nuestro país. La multiplicidad de temas y debates que quedaron plasmados a nivel constitucional con la reciente reforma del año 2014 trajo consigo un cambio que buscó —en la teoría— equilibrar las disputas democráticas y electorales entre los partidos políticos que participan dentro del sistema político mexicano.

Para entender el artículo 41 y la complejidad de su estructura es necesario en una primera instancia leerlo y entenderlo, dividiendo sus partes integrantes, ya que mientras por un lado, en su primera “parte” se habla de una “teoría del estado” mexicano en cuanto a su división política y el concepto de su soberanía; por el otro -y en casi la totalidad de su contenido-, se hace una descripción minuciosa de lo que abarcará el sistema electoral de México, materializado en la figura del Instituto Nacional Electoral y los “Organismos Públicos Locales”.

En el momento en el que se concibió el texto de este artículo constitucional en 2014 (GOBMX: 2014), sin duda, era otro el panorama o avenir que se vislumbraba para México en materia político-electoral, dada la apertura del entonces partido en el poder, el Partido Revolucionario Institucional, que mediante el llamado “Pacto por México” acordó impulsar las reformas que “abrieran” a la sociedad civil la participación política hasta entonces “monopolizada” por el sistema de partidos. Al ser un sentido reclamo social, la instrumentación de las candidaturas independientes desde la ley, se plasmó bajo un consenso sin precedentes la figura de las candidaturas para la población que no se identificara con partido político alguno.

Bajo este contexto, también se efectuaron las reformas estructurales que demandaba el Instituto Nacional Electoral con el objetivo de centralizar administrativa y políticamente las tareas de capacitación, organización y operación de procesos electorales. Se centralizó dicha labor al asumir el control del proceso de selección de consejeros electorales de los OPL, así como su intervención —de ser solicitada— para participar en los procesos electorales locales (Ugalde: 2014) de cada entidad federativa. Lo anterior, con la intención de “disolver” de cierta forma la injerencia que tenían los gobernadores sobre los Organismos Públicos Locales y con la intención de llevar mayor control y fiscalización de los procesos electorales sin importar su nivel administrativo.

Hasta aquí, de manera objetiva, se está de acuerdo con que fueron cambios necesarios para fortalecer la democracia y la cultura cívica, así como para reforzar las tareas que ya llevaba a cabo el Instituto Nacional Electoral. Asimismo, se reconoce la relevancia de “oxigenar” —dicho alegóricamente— un proceso electoral del que ya se habían apropiado los partidos políticos. No obstante este avance institucional, existen varios puntos que pueden observarse tras haberse ya realizado una elección —2018— bajo este esquema jurídico.

Desde el plano estrictamente legal y constitucional, es de cuestionarse en cuanto a técnica legislativa la exhaustiva descripción de atribuciones y obligaciones constitucionales que tiene el INE para realizar a cabalidad sus principales funciones. Como un primer apunte, puede señalarse que una sección de este artículo podría haberse desarrollado a profundidad

en las leyes generales y reglamentos de la materia. Preliminarmente, podría haberse dividido el artículo 41 de otra manera, dejando por un lado la soberanía y al pacto federal y por otro la constitución de la autoridad electoral. Es destacable la urgencia con la que elevaron cada atribución y obligación del INE a rango constitucional para lograr un “blindaje” de las actividades electorales. Queda a discusión si este blindaje es suficiente para encarar los embates que sufra esta institución desde diversos frentes.

Si bien cada fragmento de este dispositivo legal puede estudiarse de tal manera que habrían de desprenderse tesis y trabajos académicos, la intención de este texto es centrarse en los actuales desafíos que plantea el nuevo régimen presidencial y en recopilar algunas de las vicisitudes que se han derivado de una nueva transición democrática.

Se valora la importancia del presente análisis en el marco de la aprobación de una nueva reforma constitucional en materia electoral bajo el argumento de seguir “reduciendo” la hegemonía del sistema de partidos y en parte también la del Instituto Nacional Electoral (El Universal: 2019), secundando la opinión de especialistas en materia política y electoral que claman la renovación del sistema político nacional.

De manera sintética, se tocarán en este artículo tres temas necesarios a analizar en el marco de la actual coyuntura política y de su relación con el artículo 41 constitucional: 1) la soberanía y el pacto federal, 2) la centralización del sistema electoral y 3) la vigencia del sistema de partidos políticos.

Soberanía y Pacto Federal: un frágil equilibrio en tiempos demagógicos y de revocaciones de mandato.

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.” (CPEUM:2021)

Se comienza por lo aparentemente obvio y ajeno a interpretaciones, empero, la “materialización” de la soberanía y de su ejercicio ha traído consigo debates profundos a lo largo de la vida del México contemporáneo. Debe tenerse en primera instancia una comprensión sobre el origen del poder público y la idea que le da sustento. En no más de una ocasión se ha acudido a la interpretación de este precepto legal para desvanecer lo estipulado en el 39, respecto al depósito de la soberanía en el pueblo y su “libertad” para modificar su régimen de gobierno.

El concepto clave aquí es “ejerce”, es decir, la manera en que lleva a la “práctica” esa soberanía con miras a establecer una forma de gobierno. Sin intención de ahondar en teorías o escuelas de pensamiento que detallen el ejercicio del poder público constituido, se estima crucial el mantener la noción de la “clásica” división de poderes para entender que ésta es la manera como el pueblo —sin haberlo decidido “conscientemente”— determinó para formar un sistema de organización político.

En diversas épocas, en nuestro país cuando se ha puesto en duda el sistema político, se postula a la sociedad civil la viabilidad de cambiar de régimen fundamentándose en la decisión unilateral que tendría el “pueblo” para hacerlo. Más allá del problema “polisémico” que trae el definir al pueblo, lo que debe rescatarse es la idea de cómo la soberanía se materializa para efectos de gobernar. En el caso mexicano se divide en los Poderes de la Unión, mismos que a su vez se materializan en instituciones con titulares —individuos— designados a través de procedimientos específicos.

Cuando desde un inicio no se tiene la claridad o la iniciativa de exponer esta base se deja un cierto vacío de conocimiento que da pie a la difusión de proposiciones demagógicas. Corre en estos tiempos el ánimo de “ejercer” una supuesta potestad popular al discutir la figura de la “revocación de mandato” basándose en la noción de “control de la soberanía” mediante la participación “directa” de los ciudadanos al momento de “remover” a un presidente de la república o gobernador de su cargo. En la fracción IX del artículo 36 de la Constitución quedaron estipulados los supuestos jurídicos en los que ha de basarse el Instituto

Nacional Electoral para efecto de instrumentar un proceso de revocación del cargo de Presidente de la República.

En diciembre de 2019, en el marco de los debates previos a la publicación del decreto de estas reformas constitucionales, se discutió la posibilidad de realizar un procedimiento de esta naturaleza dada la débil cultura cívica que se tiene entre los ciudadanos. El presidente López Obrador se sometió a este mecanismo de participación ciudadana con miras a coincidir con el proceso electoral de 2021 (Debate: 2020), acompañando a los candidatos del movimiento político que lo llevó a ganar la titularidad del Poder Ejecutivo de México. Finalmente, no logró su cometido y tampoco logró el porcentaje de votación que marcaba la ley para que la revocación fuera vinculante.

De manera teórica, el planteamiento legal de este proceso es un avance para cualquier sociedad democrática, no se repara en dicha cuestión; sin embargo, si se reflexiona acerca de la historia reciente y los eventos que marcaron al establecimiento de las democracias en América Latina, difícilmente se conciliaría el pensar activar este mecanismo cuando son pocos los gobiernos que han podido gozar de transiciones de poder sin tentar el regreso de los modelos dictatoriales.

En México, de 1988 a la fecha, se han realizado apenas 2 alternancias en la titularidad del Poder Ejecutivo. Entre los gobiernos que han conquistado esa alternancia —PAN y MORENA—, sumarán máxime 18 años de gobierno alterno a lo que fue el sistema hegemónico instaurado por el PRI. Bajo esta premisa, y habiendo evaluado las decisiones de Acción Nacional y ahora constatando la inmediatez y peso de las decisiones de Regeneración Nacional, se puede afirmar que en el caso mexicano el periodo sexenal durante el que se detenta la Presidencia de la República no ha sido “suficiente” para reflejar un cambio “tangible” en las condiciones elementales de vida de la población.

En los albores de estas discusiones, el doctor José Woldenberg expresó lo siguiente:

De facto, el periodo de los gobernadores y del presidente se estaría acortando. Pero no sería solo un período de menos años (eso eventualmente se podría legislar, y no lo estoy proponiendo), sino la

posibilidad de un periodo de menos años, si la o las oposiciones logran estimular un movimiento lo suficientemente amplio como para reducirlo. Es decir, un aguijoneo perfecto para el conflicto, la no colaboración, la disputa perpetua. (Woldenberg: 2019)

Al reflexionar en torno al concepto de soberanía y la manera de ejercerlo, inevitablemente resulta necesario atender tópicos análogos que se desprenden de estudiar los supuestos bajo los que se constituye nuestro gobierno. Si se parte de la consciencia de reconocer que un gran sector de la población carece del interés y formación en cultura de la democracia, queda expuesta la vulnerabilidad y la fragilidad del criterio en el que se fundamenta “la voluntad popular” al momento de tomar una decisión: en este caso, la emoción detrás de favorecer o castigar a un candidato, y en esta tesitura, también la emoción que pueda influir al momento de poder rectificar o rehacer una mala elección (voto). Sintéticamente, no pasa por un tema eminentemente racional, la mayoría de las veces.

Participar del sistema político de un país no es materia exclusiva de académicos, intelectuales o especialistas; de hecho, la construcción de reformas de esta naturaleza — hablando de la revocación de mandato— o el participar libremente en la elección de un gobernante, requiere más que una simple motivación de carácter moral. Cada vez más la dependencia entre gobernados y clase gobernante se atenúa y esto conlleva compromisos de ambas partes. Para el caso de los gobernados, en opinión de quien redacta, un involucramiento más directo y más meditado se requiere antes de emitir o de “rehacer” un voto, más allá de un desencanto o no con la vida pública.

“Súper INE”: ¿centralización contradictoria o necesidad inaplazable?

Cuando en el marco del “Pacto por México” se realizaron las reformas político electorales que modernizarían al otrora Instituto Federal Electoral, se criticó la intención de abrir la posibilidad de intervenir y supervisar a los ahora denominados Organismos Públicos Locales (Institutos Electorales de las entidades federativas) desde el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Quienes apoyaban esta propuesta, aducían objetivamente la disparidad de criterios y el intervencionismo por parte de los gobiernos locales al momento de operar los procesos electorales locales, de tal suerte que se precisaba un ente de superior

jerarquía que pudiera coadyuvar a las labores de transparentar y legitimar las elecciones a nivel estatal y municipal. Hasta ese entonces, los institutos electorales de las entidades se habían manejado bajo una aparente autonomía más allá de los cada vez mayores señalamientos de fraudes y actitudes de parcialidad hacia determinadas candidaturas.

Este contexto terminó por ser interpretado como un factor suficientemente pesante para esbozar y plasmar el control directo del Instituto Nacional Electoral, a nivel constitucional, en la elección de los consejeros electorales locales —control político— y en la administración y fiscalización de sus prerrogativas —control financiero—. Con esta modificación, si bien no intervendría directamente el Instituto Nacional Electoral en la operación y organización de los procesos electorales, sí tendría la capacidad de supervisar “desde arriba” el desarrollo de estos eventos sin necesariamente contravenirlos en lo legal. En la práctica, ha sido un avance loable el incorporar al INE como un ente rector del sistema electoral para dar inicio a una armonización entre entes públicos que discrepaban en su actuar y en contextos tanto políticos como electorales.

En un primer momento, las legislaciones electorales estatales derivado de la reforma 2014 experimentaron un cambio favorable, ya que prácticamente la totalidad de estas se “ajustaron” al marco jurídico federal, reduciendo en gran medida los vacíos y controversias entre textos jurídicos de materia electoral.

Otro aspecto importante de la conformación de lo que coloquialmente se denominó el “Súper INE”, es la dotación de recursos no sólo para su operación como estructura (conformada una numerosa red de oficinas y personal especializado), sino también la administración y la fiscalización de las prerrogativas de los partidos políticos. Vale la pena detenerse un poco, puesto que el INE al controlar financieramente a los partidos les diezmó su criticada manera de ejercer el financiamiento público con fines proselitistas. Aquí se constituye el INE como un órgano fiscalizador y garante —en teoría— de la transparencia del ejercicio del presupuesto público. Esta función hoy puede ser discutida porque en esencia se desvía de su concepción original como institución “mediadora” e imparcial de una

contienda. Este análisis habría de profundizarse por los alcances jurídicos que tienen las resoluciones del Instituto Nacional Electoral en materia de fiscalización.

Bajo esta premisa, hay que hacer énfasis en la gran influencia y el gran poder que adquirió el INE, cuestionando si en el intento de recuperar la legitimidad que perdió durante el proceso electoral 2006 —proceso jurídicamente válido— se terminó por transitar hacia un extremo donde de manera intempestiva se convirtió de un ente conciliador a uno tal vez autoritario por la manera en que terminó definiendo en su favor la jerarquía entre los organismos que conforman el sistema político-electoral de México.

En la antesala del proceso del año 2024, el INE ha sido objeto de señalamientos por parte del actual gobierno federal, así como de intervenciones a su régimen de vida interior como entidad autónoma de la administración pública federal. Ante el ataque del actual gobierno en contra de los organismos autónomos, el INE ha logrado prevalecer pero su significado y lo que representa en el equilibrio de poderes es fundamental para continuar el proyecto de democratización de México, proyecto que aún no ha encontrado su conclusión ni mucho menos su consolidación. México permanece como una joven democracia cuyos desafíos le han transformado pero no se ha de entender un sistema político mexicano sin su presencia.

La vigencia del sistema de partidos políticos

Tras concretarse la reforma que dotó de mayores atribuciones y facultades al INE, se elevó al debate público la vigencia de la representatividad del sistema de partidos en relación al electorado. Una de los cambios importantes que se dieron fue la apertura de las candidaturas independientes y la flexibilización de los criterios para dar registro a nuevos partidos políticos.

La segunda alternancia en la presidencia de la república dejó manifiesta la unanimidad popular respecto de la postura del votante hacia los partidos. Si el actual presidente ganó de manera contundente no fue por abrazar un plan ideológico o estatutario,

ganó por haber cosechado un sentimiento de repudio hacia un sistema que hace tiempo no logra representar los ideales de las personas que componen los diversos segmentos en los que se puede dividir al electorado mexicano.

Inicialmente, parece “seductora” la idea de la desaparición de los partidos políticos, puesto que es palpable el desapego por parte de la ciudadanía mexicana hacia los principales entes de esta naturaleza (El Universal: 2019) —sólo 13.9% de los mexicanos confían en los partidos políticos—, mismos que pasan por una crisis ideológica que aleja a quien desea participar de sus programas políticos.

En parte, derivado de este repudio hacia el sistema de partidos, en lo que va de la administración federal actual, se ha intentado reducir drásticamente las prerrogativas a partidos políticos y se han realizado campañas en contra de lo que representan estos. Paralelo a esta propuesta, se reclama un nuevo esquema de financiamiento, sea público o privado, con miras a renovar el interés en la toma de decisiones y en las actividades políticas, cuestión que se asoma muy lejana para que se concrete.

Por otro lado, aún y cuando el comportamiento del electorado mexicano y la evolución de sus partidos políticos lo hacen un sistema tan complejo como peculiar, la influencia de la política internacional ha permeado a la hora de analizar la vigencia de nuestro sistema político. Mientras tenemos casos como los de la tradición anglosajona donde los partidos de corte extremista han conseguido el poder; el francés donde ascendió un tecnócrata “independiente” al Elíseo; el español donde el gobierno se ha visto interrumpido en gran medida por la falta de consenso y repudio hacia sus partidos históricos y el alemán donde se ha pactado la formación de coaliciones de gobierno entre facciones antagónicas; se ha de constatar que en las democracias más sólidas de Occidente subsiste aún el sistema de partidos, mismo que afortunadamente no ha fracasado en su meta de formar gobiernos desde el consenso y los acuerdos.

Es evidente también que cada país enfrenta contextos particulares y únicos, sin embargo, el modelo democrático de gobierno sigue partiendo de la consolidación de un

sistema de partidos y de mecanismos de elección que históricamente han sido respetados. Se ha alcanzado a través de este modelo una estabilidad social y económica que en otros tiempos tal vez no se hubiera obtenido. De allí, que por el momento, siga siendo el sistema de partidos la mejor vía para alcanzar una forma de organización social civilizada.

Ahora bien, situándonos del “lado opuesto de la calle”, se critica en el sistema de partidos la monopolización de las candidaturas y de la formación de élites de partido no reconocidas oficialmente. Se aterriza esta idea para el caso mexicano, puesto que una de las críticas más lacerantes hacia el sistema de partidos es la manutención de una clase política que ha concentrado la participación política en pocos individuos que rara vez tienen el conocimiento y la preparación para representar los intereses de una comunidad.

Lo anterior también repercute en cuanto a la autenticidad y el éxito en la búsqueda de alcanzar el bien común o un estado de bienestar que emane de la proyección de instituciones tales como los partidos políticos, Hannah Arendt comenta en su obra “*Sobre la Revolución*”:

This government is democratic in that popular welfare and private happiness are its chief goals; but it can be called oligarchic in the sense that public happiness and public freedom have again become the privilege of the few. (*Este gobierno es democrático en cuanto a que el bienestar popular y la felicidad privada son sus principales objetivos pero puede llamarse oligárquico en el sentido de que la felicidad pública y la libertad pública se han convertido nuevamente en el privilegio de unos pocos.*) (Arendt: 1990)

En México, el gran pendiente, más allá de justificar o no la existencia de un sistema de partidos, se pondera es la necesidad de recuperar la credibilidad en la postulación, apoyo y voto de candidaturas. Con la baja popularidad de los partidos y el escepticismo en torno a que determinadas figuras encarnen con seriedad un proyecto de nación, se augura complicado que el modelo que nació con la constitución del propio INE logre persistir al menos con las condiciones actuales que enfrenta el país.

Se concluye de momento que podría sostenerse el actual sistema de partidos no obstante exista una falta de coordinación entre poderes de la unión, INE y clase política, misma que ha traído consigo un panorama negativo en el que ya no se justifica el actuar de estos órganos. Ojalá que el proceso electoral 2024 cambie aunque sea un poco este escenario.

Consideraciones finales

El artículo 41 de la constitución es el núcleo del sistema político mexicano, sin embargo, su lectura e interpretación pende de una multiplicidad de factores y habilidades y muy rara vez se repara en su contenido y en lo que el texto de estos pasajes logra sustentar a partir de su condición de “constitucional”. Prácticamente el sistema político encuentra su protección y sus alcances en este apartado y por ello es necesario estudiarlo, criticarlo y compararlo con la lectura de la realidad que se tenga del fenómeno político nacional.

Si bien podría dedicársele innumerables horas de estudio a pasajes aislados de este texto, se creyó prudente hacer el presente ejercicio en el sentido de esbozar una fotografía que posteriormente sirva de guía al momento de interpretar la actualidad que viven día a día el INE y los partidos políticos de México.

Aún y cuando es complejo el contenido de este artículo constitucional y los fragmentos que lo componen, es necesario encontrar el hilo conductor entre las tesis que fundamentan cada uno de los supuestos jurídicos que aquí se plasman. Sería muy obtuso limitar este artículo como “exclusivo” del Instituto Nacional Electoral cuando su conformación deriva de un estudio sobre lo que es la soberanía, su ejercicio y la constitución de los poderes públicos. Esta es una de las formas de combatir la demagogia, la desinformación y los intentos de lacerar lo que le costó más que la vida a personas que imaginaron un México democráticamente justo.

Asimismo, hay que dar seguimiento a los cambios que se deseen impulsar desde las cámaras que ahora están en control parcial de MORENA, derivado del incesante ataque hacia el INE y el sistema de partidos cuyo origen no es más que el deseo de establecer una hegemonía artificial como se hizo en otras décadas. Se reconoce que el INE dista mucho de haber alcanzado su mejor versión, empero, desde 1994 es una de las instituciones que aportan a mantener la cohesión social entre los mexicanos.

Por último, en lo que toca al sistema de partidos, a consideración de este autor, se duda que en el futuro inmediato pueda desaparecer sin tener una propuesta de sistema u otro modelo a instaurar. Lo que habrá que mantener en el debate público es la necesidad de profesionalizar aún más el ejercicio de la política en cualquiera de sus variantes. Uno de los compromisos torales habría de asumirse desde los partidos políticos de tal suerte que en un mediano plazo pudiéramos estar viendo llegar a cargos de elección popular a personas versadas y conscientes de los problemas del país.

2024 se erige como el gran reto de la segunda alternancia mexicana. El INE y los partidos políticos enfrentarán su mayor desafío en su corta existencia y habrá de ponerse a prueba una vez más la vida democrática de México. Esperemos que los resultados nos lleven a un mejor puerto.

Fuentes de información

Legal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2014). DOI:
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Bibliográfica

Arendt, H. (1990) *On Revolution*. Londres: Penguin Books.

Electrónicas

Gobierno de México. (2014). *Explicación de la Reforma político-electoral*. DOI:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf

Ugalde, L.C. (2014). *Lo bueno, lo malo y lo incierto de la reforma electoral*. Animal Político. DOI: <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/lo-bueno-lo-malo-y-lo-incierto-de-la-reforma-electoral/>

El Universal (2019). “*INE no debe destruirse con ocurrencias*”. DOI:
<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/ine-no-debe-destruirse-con-ocurrencias-o-malas-intenciones-cordova>

Debate. (2020) *Me voy a someter a la revocación de mandato: AMLO*. DOI:
<https://www.debate.com.mx/politica/Me-voy-a-someter-a-la-revocacion-de-mandato-AMLO-20200309-0025.html>

Woldenberg, J. (2019). *¿Revocación de Mandato?*. El Universal. DOI:
<https://www.eluniversal.com.mx/opinion/jose-woldenberg/revocacion-del-mandato>.

El Universal (2019). “*Confianza en los partidos, en el sótano*”. DOI:
<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/confianza-en-partidos-en-el-sotano-encuesta>

LA REVISIÓN JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS

Mtro. Eulalio Bazán Bazán

*Alumno del Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas de la División de Estudios de
Posgrado de la FDCS - UMSNH*

Resumen: La revisión jurisdiccional de los actos parlamentarios en sede electoral, marca un parteaguas en el sistema jurídico mexicano, porque implica terminar de tajo con una tradición mal entendidas en términos de prácticas parlamentarias. Una democracia moderna no puede auspiciar un poder metaconstitucional que se arrogue el derecho de ser la expresión misma de la voluntad popular. Antes bien, estos órganos parlamentarios deben erigirse como la piedra fundacional sobre la que descansa la verdadera democracia. Es mucho lo que gana la democracia mexicana con la *ratio decidendi* del Tribunal Federal Electoral, pero muchos también son los desafíos que se vislumbran en el horizonte. No se puede desmitificar los constructos jurídicos sin ser disruptivos, la nueva realidad así lo exige, habrá que estar a la altura de las nuevas exigencias de la verdadera democracia.

Palabras Clave: Revisión, jurisdiccional, acto, parlamentario, derechos.

Los derechos políticos electorales constituyen *per se* el conjunto de condiciones jurídico políticas esenciales que permiten al ciudadano participar en la vida política de un país, como es el caso de México. Si bien es cierto su ejercicio no puede considerarse desde una concepción absoluta o ilimitada, pues están acotados a las restricciones que dicta la propia norma, cierto también es, que constituyen la columna vertebral de la democracia en nuestro país.²¹

²¹ Favela Mandujano, *Derecho Electoral, visión práctica*, Editorial Limusa, p. 33

Estos derechos político-electorales, Según Favela Mandujano, pueden ser entendidos:

“bajo un doble aspecto, el primero, como un derecho subjetivo mínimo que trasciende el ejercicio de otros derechos políticos; y el segundo como el derecho subjetivo contemplado en el máximo ordenamiento, permiten abrir un universo de posibilidades políticas en favor del ciudadano, que, de otra forma, se vería imposibilitado a participar en los asuntos de interés general.”

Pero, ¿Qué sucede cuándo en el ejercicio parlamentario se vulneran esos derechos políticos electorales en perjuicio de los miembros integrantes de esos cuerpos colegiados? La respuesta, por obvia que parezca no es tan sencilla, en primer lugar, porque los actos parlamentarios en nuestro país como parte de su tradición democrática han sido considerados como una epitome de la soberanía popular porque dimanaban de los congresos –federal y local, incluyendo a los ayuntamientos y sus cabildos en funciones formalmente regulatorias–, la posibilidad de que de estos cuerpos de gobierno, puedan en ejercicio de sus funciones, cometer actos u omisiones violatorias de derechos políticos electorales, parecía hasta no hace mucho tiempo como altamente improbable, dado a que se les considera revestidos de una especie de inmunidad jurisdiccional. En segundo lugar, porque la falsa premisa que ha pervivido dentro de la teoría constitucional y derecho parlamentario en nuestro país, considera al poder legislativo como el único poder verdaderamente soberano, porque se ha malentendido, ser los únicos representantes de la voluntad popular y, consecuentemente depositarios de la soberanía nacional. Nada más inexacto y lejos de la realidad, ya que, si bien es cierto, la soberanía reside esencialmente en el pueblo, en términos de la fórmula constitucional consagrada en el artículo 39 de nuestro máximo ordenamiento, igualmente cierto es, que esa soberanía se ejerce sobre un marco de competencias y de manera concurrente por todos los poderes federales, y estatales; es decir, no hay un poder más o menos soberano, sino que todos comparten el ejercicio de esa soberanía en términos de lo que el artículo 42 de la propia Constitución señala.

Ahora bien, para evitar extravíos epistemológicos en el presente artículo, se impone abordar la conceptualización de lo que debe entenderse por “actos parlamentarios”, y así tenemos que, existen diversas concepciones teóricas que abordan la definición de esta palabra

compuesta. Por principio de cuentas, el vocablo “acto”, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, proviene del latín *actus*²², que se define como acción. Ignacio Burgoa Orihuela, por su parte afirma respecto al término lo siguiente:

“Vocablo proveniente de *actus*, sustantivo derivado del verbo latino *agere*, que significa obrar o actuar. Implica un hecho humano voluntario e intencional. La intencionalidad equivale al deseo de su autor para realizar a través de él ciertos fines conscientemente concebidos.”²³

La definición referida, señala que se trata de un verbo, vinculado al elemento consustancial de voluntad e intención. Dicho de otro modo, es la materialización de la voluntad humana para conseguir ciertos propósitos.

Por lo que se refiere al termino “parlamentario” el Diccionario de Términos lo contempla como proveniente del latín *parabolare*²⁴, que significa hablar, pero tambien, evoca aquello que es relativo al parlamento, y en este sentido tenemos que, para Bobbio, el parlamento debe concebirse como:

“una asamblea o un sistema de asambleas en cuya base hay un principio representativo, variadamente especificado, que determina los criterios de su composición. Esta o estas asambleas son titulares de atribuciones funcionales distintas, pero caracterizadas todas por un común denominador: la intervención (directa o indirecta, poco o muy relevante) en la elaboración y ejecución de las elecciones políticas a fin de garantizar su correspondencia con la voluntad popular.”²⁵

De lo dicho por el autor citado, se puede advertir que, se trata de un órgano colegiado, constituido con forma de asamblea, integrada o compuesta en términos de la representatividad que le es delegada, para la toma de decisiones políticas en función de la voluntad popular. Esta definición

²² <https://dle.rae.es/>. 26-10-2022. 14:00 hrs

²³ Burgoa Orihuela I. 2003. *Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo*, séptima edición, editorial Porrúa. p. 15.

²⁴ González Oropeza M, *Diccionario de Términos Parlamentarios*, www.gobernacion.gob.mx, Orden Jurídico Nacional.

²⁵ Bobbio Ernesto, *Diccionario de Política, Siglo XXI Editores*, 2002. p. 1124

no es la única, pero sí la más conveniente para identificar los elementos que se abordaran en el presente análisis

Puede entonces válidamente precisarse un concepto más o menos claro de lo que debe entenderse por “acto parlamentario”, como la expresión manifiesta de la voluntad de los cuerpos colegiados, que en su carácter de parlamento y en ejercicio de su función, realizan, o ejecutan decisiones políticas, sobre la base de la voluntad popular.

Establecido lo anterior, resulta obligado abordar lo concerniente al concepto de “revisión jurisdiccional”; al respecto existen distintas concepciones de lo que implica la revisión jurisdiccional”, así, por ejemplo, hay quienes lo identifican como una cuestión de tutela judicial, porque se entiende que los actos u omisiones de los poderes del estado que trastocan derechos sustantivos, quedan sujetos al control de una autoridad jurisdiccional para su validación o revocación. Hay quienes también, lo perciben como una garantía procesal porque los actos de la autoridad tienen como premisa fundamental, la legalidad, vinculada a la observancia de todas las formalidades del proceso como condición basal sobre la cual se construye la legitimación de los actos de afectación o privación de esos derechos, sujetos a la presunción *iuris tantum*²⁶, que, de justificarse por el afectado, puede revertir los actos u omisiones que le dieron origen.

La palabra revisión según la Real Academia de Lengua Española, proviene del latín *revisio*²⁷ que significa: acción de revisar, y este verbo a su vez significa ver con atención y cuidado. Mientras que el término jurisdiccional hace referencia aquello relativo o perteneciente a la jurisdicción; y esta a su vez proviene de la conjunción latina *dictio juris* que equivalía a la dicción del derecho con que se investían los pretores²⁸ romanos. Ignacio Burgoa, respecto al término hace una puntual distinción de la homonimia conceptual con la que se ha utilizado cuando habla de jurisdicción como sinónimo de competencia por territorio y, jurisdicción como función a cargo de un ente público impartidor de justicia.

²⁶ Presunción que admite prueba en contrario.

²⁷ Diccionario de la Real Academia de Lengua

²⁸ Magistrado de la antigua Roma, inferior al cónsul, que ejercía jurisdicción en esta ciudad o en las provincias.

“Este concepto tiene dos significados. Por su parte, denota *circunscripción territorial* dentro de la que los órganos del Estado, primordialmente los judiciales. Ejercen sus funciones. Por la otra, y con más propiedad jurídica, implica una de las tres funciones en que se manifiesta el poder público estatal, consistente en dirimir controversias. o conflictos de derecho.”²⁹

De lo antes precisado, se puede válidamente construir una definición de “revisión jurisdiccional”; y de este modo, tenemos que, es el acto formal mediante el cual un órgano del estado, cuya función es la de dirimir controversias o conflictos, revisa la actuación de un ente o autoridad que implica violaciones de derechos. Establecidos los conceptos básicos señalados *ut-supra*, se impone entonces preciar que; todas las autoridades cuya función es la de dirimir controversias legales tiene por definición una facultad jurisdiccional, lo que en todo caso no siempre tendrán será competencia.

La cuestión relativa a la revisión de los actos parlamentarios, en sede jurisdiccional electoral, cuando estos vulneran derechos políticos electorales, concretamente el relativo de votar y ser votado; supone la revisión jurisdiccional de esos actos parlamentarios por parte de la autoridad electoral en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, para proteger y restituir en los derechos violentados. El caso reviste una importancia significativa en nuestro país, en primer lugar, porque se consideraba que los derechos políticos-electorales eran ejercidos por el ciudadano como condición necesaria y previa de acceso al poder, pero una vez en él ya no era susceptible de tenerlos por derechos políticos-electorales, si no en otra categoría correspondiente a la función que se desempeñaba, en este caso, como legisladores.

En este sentido, un grupo de legisladores controvirtieron mediante diversos medios de impugnación electoral actos y omisiones que atribuyeron a la Juntas de Coordinación Política de las Cámaras del Congreso de la Unión y de un congreso local, por considerar que se vulneró su derecho político-electoral a ser votados, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo, en virtud de que, en algunos casos, no se les permitió integrar las Comisiones Permanentes; y, en otro, no hubo pronunciamiento sobre la solicitud de conformar un grupo parlamentario.

²⁹ Op.cit. p.256.

En efecto, la función representativa parlamentaria, implica un ejercicio efectivo del cargo, es decir, que no basta con la condición de ser un legislador formalmente reconocido por parte de los órganos parlamentarios, sino, además, tener la oportunidad real y material de ejercer las funciones inherentes a la función de legislador. Validar lo contrario equivale a sostener que el derecho que tiene el miembro parlamentario individualmente considerado para participar en las decisiones que implican la integración y funcionamiento de los órganos parlamentarios, es prescindible en la realidad de las prácticas parlamentarias, lo que de suyo ya es grave, más lo es si se contempla el doble aspecto que tiene el legislador, como integrante del parlamento y también como ciudadano.

La controversia planteada, dio origen a la jurisprudencia 2/2022 por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Electoral, en la cual esencialmente se resuelve:

“Los tribunales electorales tienen competencia material para conocer y resolver los medios de impugnación promovidos en contra de actos y decisiones que afecten el núcleo de la función representativa parlamentaria, en donde exista una vulneración al derecho político-electoral a ser electo, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo.”³⁰

De dicho criterio jurídico, se impone hacer un pan de consideraciones; la primera, en el sentido de que se desmitifica el acto parlamentario, para acotarlo a una actuación de autoridad ordinaria, como sucede con cualquier otra autoridad en nuestro sistema jurídico, al someter estas actuaciones al cauce del control jurisdiccional, vía revisión, lo cual parecía hasta hace poco impensable. La función parlamentaria en nuestro país abreva de la tradición parlamentaria inglesa, la cual concebía al parlamento como un cuerpo esencialmente soberano, esta tradición inglesa, nos dice algunos especialistas, descansaba en la doctrina de

³⁰ Fuente: Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

internal proceedings, que a su vez constituyó la base teórica de la *interna corporis acta* la cual sostenía que ningún órgano jurisdiccional puede intervenir en los procedimientos parlamentarios internos. Ahora bien, hay quien sostiene que esta doctrina se origina en un país europeo, pero continental, como es el caso de Alemania, donde en 1863 producto de una crisis constitucional, originada por un tema presupuestario, se estableció que era imposible fiscalizar los estadios de los procesos legislativos al interior del propio parlamento. Fue necesario que la propia Alemania en 1952, marcara el primer antecedente en contrario, al someter al control jurisdiccional al parlamento, y esto sucedió cuando el Tribunal Constitucional Federal, controló la validez del reglamento del parlamento.

El criterio jurisprudencial sustentado por el Tribunal Electoral en nuestro país, en efecto, quita el ese *quantum* tradicionalista para desmitificar al acto parlamentario y exponerlo tal cual verdaderamente es, un acto de autoridad que no pueden estar exento del control jurisdiccional vía revisión en sede electoral de los actos y omisiones violatorios de derechos políticos-electorales en perjuicio de los miembros del parlamento.

La segunda consideración, tiene que ver con el objeto de la controversia en sí misma, es decir, con los actos y omisiones que le dieron origen, para reclamar la protección de los derechos políticos-electorales, transgredidos por los parlamentos nacional y local, con la intención de lograr el ejercicio efectivo del cargo como integrantes de dicho órgano. Resulta inconcebible que en un sistema parlamentario puedan existir actos u omisiones que pongan en entre dicho el cumplimiento integral de las funciones del órgano legislativo, a grado tal que se materializan en violaciones puntuales de derechos políticos-electorales. Esto queda evidenciado cuando atinadamente se menciona que, esos actos u omisiones afectan el núcleo de la función legislativa, pero también es en esta parte donde incurre el órgano jurisdiccional electoral en una digresión o inexactitud, porque las funciones parlamentarias no solo son de índole legislativo, sino que tienen un espectro funcional mucho más amplio. Así, por ejemplo, la actividad parlamentaria presenta una polivalencia de funciones: fiscalización, control, integración, jurisdiccional y por supuesto la legislativa. Como podemos ver, considerar a la función parlamentaria bajo la preconcepción de que su función es únicamente legislativa, implica un error grave porque probablemente sea la función más representativa pero no es la única y quizá tampoco la más importante.

De lo antes expuesto, podemos concluir que, la revisión de los actos parlamentarios en sede jurisdiccional electoral en nuestro país, ha culminado, se quiera o no, con esa inmunidad jurisdiccional con la que se han revestido todos los actos que dimanen del parlamento, al menos hasta antes de la *ratio decidendi* que para efectos resolvió el Tribunal Electoral Federal. En las democracias modernas, no puede existir un poder supraconstitucional que se encuentre más allá del control jurisdiccional, no entenderlo así implicaría socavar los pilares que sostienen nuestra democracia.

PLURALISMO JURÍDICO

Adriana Carolina Martínez Garnica

Alumna de la Universidad Contemporánea de las Américas

Elizabeth Sosa Díaz

Alumna de la Universidad Contemporánea de las Américas

Introducción

Antes de empezar con la comparación y el análisis de las diferentes situaciones de pluralismo jurídico, es importante analizar este concepto que va de la mano con la autonomía por que es el derecho a vivir en el territorio propio conforme a las propias normas. Y eso es que se respeten los sistemas jurídicos indígenas para poder definir las propias formas de desarrollo y la regulación de la sociedad conforme a su cultura. Este sistema jurídico no necesariamente debe identificarse con un conjunto ordenado y estructurado de normas estatales. Las normas son o pueden ser parte del sistema jurídico. Esto es producto del derecho histórico de la formación de los estados-naciones que nacen de la disolución de las sociedades y que podía ser el orden jurídico por medio de la iglesia, de un imperio, de los feudos, corporaciones, etc. Es necesario que se reconozca este derecho como oficial porque es parte de su estado y no será el único que exista, además de que llevarán sus distintas prácticas y que esa soberanía del estado no lo haga un monopolio de la fuerza jurídica.

Derecho a elegir a sus autoridades

En esta línea, este trabajo analiza y compara la manera en que las personas pueden elegir sus autoridades.

Los valores, principios e intereses, protegidos por las costumbres y religión -normas y politeísmo- así como su cultura determinada en una estructura social teocrática militarista, son los elementos a través de los cuales se dio el mestizaje con más razas, en el mayor espacio territorial y con una influencia cultural en las cuencas Atlántica y Pacífica, así como ocurrió el mestizaje y sincretismo cultural sin parangón, el de trascendencia preponderante en los últimos quinientos años sobre el planeta, que hoy sigue transformando en forma dialéctica en nuevos procesos sociales. Con estos procesos sociales y nomológicos, los propios de

América y del Mediterráneo, emerge el sincretismo mexicano y el americano -norte, centro y sur- nacemos los mestizos teiwari, la cultura, la religión y sociedad, se transculturizan, pero los valores, principios e intereses, así como sus receptáculos, ya no son los mismos, Mesoamérica y América se vuelven rapsodias de significados.

En este orden de ideas y a reserva de seguir perfeccionando la denominación, consideramos que el término más adecuado para nombrar a las comunidades indígenas es el de comunidades autóctonas o precuauhtémicas, en el entendido que comunidad implica una unión, comunión e integración de valores, principios e intereses, lo cual sí es una realidad tangible en dichos grupos; en otro sentido, son autóctonos, aborígenes, cuyas referencias raciales, religiosas y culturales datan desde la época de Cuauhtémoc o a la llegada de los ibéricos a México, época de conquista o colonización de México, que a su vez, las ideas de América y de México no existían, por ello, estas comunidades no son indias, son autóctonas, aborígenes de estas tierras mestizas en forma ancestral, sus elementos son raciales, de poligamia, de politeísmo y constituyen cada grupo, en particular o en conjunto, diversidades específicas. Además, el término indio o indígena en nuestro país se utiliza de manera despectiva, peyorativa, representa en la actualidad un estrato económico específico, extendiéndose consecuentemente dicho calificativo a toda persona digna de ser explotada o maltratada.

El diccionario de mexicanismos se refiere al indio como aquella persona de modales zafios. En este orden de ideas, la categoría de indio constituyó un patrón útil de aculturación con la que fueron bautizadas más de 400 culturas, encajonando de la misma forma a pueblos que se diferenciaban en sus contenidos y expresiones. Mayas, aztecas, mixtecos, purépechas, etcétera, fueron homogeneizados a una sola identidad, la de ser indios sin serlo. De esta manera, podemos afirmar que en México existen múltiples y diversas comunidades de origen autóctono.

Según el último censo población, somos 112'322,757 habitantes, de los cuales 15. 7 millones pertenecen a una comunidad autóctona, lo que equivale al 14% del total de la población. Se trata de 68 etnias que tienen presencia en la mitad de los municipios, la mayoría de estas comunidades se ubican en el sureste de la república, en los estados de Oaxaca que encabeza la lista, Veracruz, Chiapas, Yucatán, Estado de México y Puebla.

En pocas palabras podemos darnos cuenta con este ejemplo de México que tiene sus pueblos indígenas en todo el territorio, que ellos tienen su derecho de poder elegir a quien será su representante y de la manera en que en ellos sea conveniente o si viene de algún tipo de tradición y que cada uno de ellos tiene su derecho de también poder oponerse pero sobre todo merecen ser tomados en cuenta, que respeten sus decisiones, su manera de manejo de las cosas sin ser criticados, sin hacerles el feo o la burla, ellos llevaran su propio control sin ninguna influencia pero sin que perjudique de un lado ni del otro que se respete pero sin que se les ignore, también tienen su derecho a ser partícipes de diferentes actividades políticas, económicas y culturales, que no se les excluya y siempre lo he dicho, entre mas cabezas piensen hacia un mismo objetivo mejores resultados habrá.

En cada una de las comunidades autóctonas en nuestro país, existe un derecho propio y único, en sus sistemas jurídicos se advierten principios de derecho que las regulan y de los que se desprende su normatividad, también se le llama derecho consuetudinario.

Después de más de una década de estudios antropológicos en alrededor de cincuenta comunidades de nuestro país, tomando en cuenta sus normas sociales, religiosas, jurídicas y políticas, podemos afirmar que en el país coexiste una amplia diversidad étnica, por lo que una porción importante de ciudadanos presenta condiciones distintas frente a la ley nacional.

Además, entre las comunidades se presentan ciertas simetrías como son: la gerontocracia predominante, la importancia de los ancianos en la toma de decisiones de la comunidad; predomina el interés general sobre el particular; tienen una división natural del trabajo; no existe la idea de la acumulación de riqueza; se alimentan de la naturaleza y es su principal fuente de subsistencia, dicen que nosotros los teiwari nos sentimos dueños de la naturaleza cuando en realidad somos parte de ella; tienen un politeísmo sincrético donde Cristo es uno más de sus dioses; persiste la poligamia, una forma de combatir las faltas es a través de los castigos públicos; la familia y los compadrazgos son lazos muy fuertes y otra constante entre los grupos es la discriminación a la mujer.

De igual forma, en estos estudios antropológicos pudimos advertir ciertas asimetrías como las siguientes: en algunos grupos además del Consejo de ancianos, existe la figura del Tlatoani, un gobernador investido de todas las facultades; ciertas comunidades cuentan con una religión politeísta pura; otra figura no muy común pero presente es el soro rato, cuando

un hombre se casa con varias hermanas, en otros grupos no existe la propiedad común y en algunas, muy pocas, la opinión de la mujer es relevante. A manera de ejemplo haremos un recuento de ciertas normas de las comunidades autóctonas, algunas complementarias de la legislación del Estado y otras que no tienen sentido más que en el derecho de las comunidades.

La materialización del pluralismo jurídico recae en varias comunidades las cuales eran comunidades marginadas, hasta hace algunos años en Ecuador, Bolivia, Colombia y en Perú. Lo que los pueblos indígenas lo que buscan es vivir en un territorio o país que se les respete su igualdad, sus derechos, diferencias, etc. Se intenta integrar a las comunidades con los ciudadanos nacionales.

Propuesta

Resulta esencial comprender en profundidad estas relaciones sociales y de poder, y no solo los marcos normativos relacionados con la gestión de la tierra y los recursos naturales, para entender cómo se construyen las normas y las reglas y porque se representan unas normas y otras no.

Los derechos sobre los recursos naturales dependen directamente de los espacios o campos sociales existentes y de las relaciones de poder y los procesos de negociación entre los actores sociales que los componen. Por lo tanto, comprender estos procesos se hace necesario para entender lo que hacen las personas y por qué lo hace.

Por ejemplo, adoptando un enfoque pluralista, uno de los factores que explican como las personas consiguen o no sus derechos en un contexto concreto es lo que se conoce como “forum shopping”. El “forum shopping” se refiere al hecho de que cada individuo puede tener la capacidad, en función de las relaciones sociales existentes, de elegir entre los distintos marcos normativos existentes el que mejor se adopte a sus objetivos y le permita hacer valer sus derechos (Meizen-Dick y Pradhan,2002).

En concreto, en el texto de la gestión de los recursos naturales, un enfoque pluralista llevara, por tanto, a interesarse por los siguientes aspectos: la identificación de los lugares, o “foros” en los que se desarrollan los procesos sociales que conducen a la definición y el respeto de los derechos y la comprensión de los mecanismos de los mecanismos de

negociaciones y confrontación de intereses divergente dentro de estos “foros”. La cuestión de los foros (¿qué tipo de foro se necesita? ¿Cómo van a funcionar?) Pasa entonces a ser central, no como espacios con funciones puramente técnicas y de despolitización de los conflictos, sino como lugar donde tienen lugar las luchas políticas por el acceso y la gestión de los recursos.

El pluralismo jurídico va más allá de cuestionar este punto de vista argumentado, que sea cual sea el contexto, el Estado no es el único ni el más importante espacio social a tener en cuenta. La adopción de un enfoque pluralista reconoce que el comportamiento de las personas no depende únicamente del Estado y de su capacidad para hacer cumplir la ley. Más concretamente el enfoque pluralista reconoce, por un lado, la coexistencia de una multiplicidad de espacios sociales con sus propios marcos normativos, y por otro, la importancia de las relaciones sociales y de poder en el establecimiento y la aplicación de estos marcos normativos.

Entonces enfocándonos en los recursos naturales ya con base al pluralismo tomemos en cuenta que a pesar de que el Estado es importante, pero no es totalmente quien toma las decisiones, entonces para poder tener más decisiones y “poder” sobre los recursos naturales tendremos que empezar a ampliar los horizontes de las posibles intervenciones que puedan haber, pero esto llevándolo ya a un espacio social, con los distintos poderes, la intervención quizás solo tiene que limitarse a respetar el marco normativo del Estado para poder integrar a los recursos naturales a un plano ya en el que las relaciones de poder permitan que los recursos naturales tengan más peso del que deberían.

El termino fórum shopping es un término informal en ingles en el ámbito del derecho internacional privado, que se traduce al castellano en algunos ámbitos académicos jurídicos como foro de conveniencia. Se trata de la posibilidad que ofrece a un demandante (y más excepcionalmente al demandado) la diversidad de reglas y competencias internacionales de acogerse a la jurisdicción o tribunales de países que puedan emitir una sentencia más favorable a sus intereses.

Entonces si implementamos el fórum shopping en México, abriríamos foros de conveniencia, supongamos que una persona demanda a otra por una situación legal de una empresa, entonces se abre un foro en el cual ambas partes lleguen a un acuerdo de

conveniencia, sin tener que llegar a un conflicto, claro todo dependiente de la situación del problema es cómo se abre el foro, como funcionaria el foro, para ambas partes. La misión del fórum shopping es implementar medidas en las cuales las personas que están en una problemática puedan solucionar las problemáticas.

Una apropiada conceptualización de este fenómeno fue realizada por el tribunal de Rímini, por resolución de 26 de noviembre de 2002, que lo define como la actividad que percibe alcanzar la más favorable jurisdicción para los intereses del demandante. Tal definición resulta adecuada dada su neutralidad, toda vez que la misma solamente exige que el demandante considere la elección más favorable a su posición, sin exigir que adquiriera una ventaja sustantiva ni que la elección más favorable a su posición, sin exigir que adquiriera una ventaja sustantiva ni que la elección sea correcta considerando los factores relevantes. A partir de esa conceptualización, se aprecia que en materia del fórum shopping existe una tensión procesal evidente. Por una parte, el interés del demandante de elegir el tribunal o el procedimiento más adecuado a sus intereses, y por la otra parte, el interés del sistema procesal, en cuanto sus órganos jurisdiccionales e instrumentos procesales no sean utilizados para fines de obtención de alguna ventaja indebida.

Conclusión

El pluralismo jurídico se puede relacionar con el fórum shopping en el país de México con un ejemplo tan claro como puede ser el fraude. El fraude al ser una realización de un acto para evadir una disposición legal o una conveniencia desconociendo el derecho ajeno o implicando perjuicio a un tercero, esto para poder lograr que las partes interesadas puedan obtener un beneficio, una ventaja hacia una ley y que inclusive pueda ser una ley extranjera. El fraude todo lo corrompe, por ello es necesario sancionar el fraude cometido y mediante un recurso de conexión, dejar sin efecto la norma jurídica extranjera, esto al sustraer voluntariamente y conscientemente una ley determinada y colocarse bajo el imperio de otra a un mediador por un cambio real.

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD EN LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS LOCALES EN MICHOACÁN: EN EL PROCESO ELECTORAL 2020-2021

Lic. Luis Daniel Orozco Canales

Alumno de la Maestría en Derecho con opción terminal en Derecho Procesal Constitucional de la División de Estudios de Posgrado de la FDCE -UMSNH

Resumen: El objetivo del presente trabajo es analizar la forma en que la discriminación que sufren los grupos en situación de vulnerabilidad impacta en el ejercicio de sus derechos políticos. En el proceso ordinario local de 2020-2021 en Michoacán, los partidos políticos tuvieron que adoptar acciones afirmativas a favor de personas que se autodeterminan indígenas, miembros de la comunidad LGTBTTIQ+, personas jóvenes y en situación de discapacidad para la asignación de candidaturas a diputados locales o la conformación de fórmulas bajo el principio de mayoría proporcional. Ahora es necesario cuestionar si los institutos políticos asumieron el compromiso de generar un proceso electoral que cumpla con parámetros de igualdad y dignidad humana, cuando deseable cuando lo que se busca alcanzar es un pleno estado de derecho democrático.

Palabras clave: Grupos en situación de vulnerabilidad, acciones afirmativas, cargos de elección popular.

En una sociedad democrática, los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho forman una triada, en la que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros, así lo sentencio la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso YATAMA Vs Nicaragua el 23 de junio de 2005 (YATAMA Vs. Nicaragua, 2005, p.87).³¹

³¹ El 17 de junio de 2003 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió ante la Corte una demanda en contra de Nicaragua. En ese asunto la Corte debió resolver si el Estado violó las garantías judiciales, los

De acuerdo a la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación, se define como discriminación a cualquier distinción, exclusión o restricción que, por acción u omisión, bien sea de forma intencionada o no, tiene por objeto o consigue como resultado obstaculizar, restringir, menoscabar o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos humanos y libertades. Ésta diferencia en el tratamiento de los derechos puede tener motivos de origen étnico o de nacionalidad, sexo, género, preferencias sexuales, identidad, edad, discapacidades, lengua, o filiación política de las personas (Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación, 2003).³²

La Ley a la que me he referido, prohíbe expresamente cualquier práctica discriminatoria y para cumplir con tal objetivo, desarrolla una serie de medidas de carácter preventivo. En lo concerniente a los derechos político electorales, en el capítulo segundo, impone a las autoridades gubernamentales e institutos políticos una tutela especial, pues considera que la discriminación impide la participación equitativa de las personas en las asociaciones civiles y políticas. Por tanto, los mecanismos que los partidos políticos diseñan para integrar sus órganos de gobierno y elegir a los candidatos que les representan en los procesos electorales, cobran especial relevancia (Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación, 2003).

En ese contexto, la discriminación que se genera en torno a ciertos grupos de la sociedad impide a las personas el pleno ejercicio de su derecho a la dignidad humana y la igualdad. Para aproximarnos a la temática que se pretende, que es el goce de los derechos políticos de los grupos en situación de vulnerabilidad, el concepto de discriminación es el mejor comienzo.

derechos políticos y la protección judicial de los candidatos a alcaldes, vicealcaldes y concejales presentados por el partido político indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (YATAMA). Entre otras cuestiones se alegó la omisión del estado de prever normas electorales que faciliten la participación política de las organizaciones indígenas.

³² El artículo 1º de la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación considera que la discriminación se produce además por motivos como el color de piel, la cultura, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, las opiniones, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales, etc.

Desde una perspectiva sociológica, la discriminación se entiende como una práctica cultural que define la forma de percibir y experimentar nuestra realidad, de forma similar a nuestro derecho, se trata de una construcción social. Así como lo identifica Bourdieu (2000) la discriminación se desarrolla dentro de un marco artificial que es moldeado por las estructuras culturales, la dinámica social y los procesos económicos; el mensaje discriminatorio se apoya además del uso de elementos simbólicos para generar representaciones sociales muy concretas, diseñadas en el seno de los grupos reales de poder (pp. 153-216).

Estas representaciones sociales se van convirtiendo en la cultura misma, como está presente en todos los espacios públicos, es capaz de transmitir esquemas sociales. Esos esquemas contienen elementos como juicios de valor, sistemas de creencias, ideologías y cosmovisiones; son precisamente estos, los condicionantes que nos hacen normalizar la discriminación (Covarrubias Cuellar, et al, 2018, p. 4).

La discriminación conduce a un estado de vulnerabilidad que se refleja a nivel social. En torno a la situación de vulnerabilidad, Albert Noguera (2017) menciona que, la primera conceptualización la consideró como una situación personal, una desafortunada condición inherente a la especie humana. Generalmente quien discrimina considera que esos grupos se encuentran en un plano de inferioridad, por su estado personal, motivos físicos, económicos o socioculturales. Esta idea justifica la estratificación de las sociedades y el derecho; limita la capacidad de los más vulnerables para satisfacer por sí mismos una serie de necesidades básicas, o de sostener relaciones sociales en condiciones de igualdad (p.57).

Esta primer teoría propuso que la mejor forma de afrontar el problema era a través del derecho, creando normas jurídicas expresas para a proteger derechos subjetivos individuales muy específicos. La constitucionalización de esos derechos obligó a las autoridades a dar un tratamiento diferenciado en el diseño de políticas públicas. Así nace una nueva teoría, la de los derechos diferenciados, que se orienta a naturalizar la existencia de individuos que por condiciones personales no pueden acceder por ellos mismos a la normalidad (Noguera Fernández, 2017, p.57).

En el año 2006 la Asamblea General de la ONU aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ésta vino a transformar el concepto de vulnerabilidad, redefiniendo lo que se entiende como discapacidad. En su preámbulo reconoce que la discapacidad es la consecuencia de la interacción entre una condición individual y la existencia de barreras sociales preexistentes. Desde este punto de vista, el modo en que la sociedad está organizada produce la discapacidad del individuo. (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006).

Bajo estos parámetros, Albert Noguera (2017) asegura que la condición de vulnerabilidad en una sociedad, favorece la reproducción de sistemas que benefician a determinados grupos raciales, sexuales, económicos o con características físicas concretas. No es más que la consecuencia de la forma de distribución de poder, dinámicas de opresión y dominación entre colectivos (p.58).

Con el reconocimiento del conflicto entre las oligarquías y los grupos en situación de vulnerabilidad, en el constitucionalismo mexicano se da un cambio con la organización de mecanismos que permitan la participación y representación de los excluidos en la vida institucional del Estado. El primer paso fue el reconocimiento de los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad a nivel constitucional para que tuvieran un papel central y definitorio en la integración de nuevos modelos (Noguera Fernández, 2017, p.40).

Para tomar dimensión sobre la importancia de abrir los canales de participación y representación a los grupos en situación de vulnerabilidad, específicamente el caso de Michoacán, es de gran utilidad recurrir a las encuestas e indicadores sociodemográficos que genera el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Por los objetivos trazados en el presente trabajo, nos enfocaremos sólo en algunas categorías de vulnerabilidad. Hasta el año 2020, INEGI registró que en el estado de Michoacán había 4,748,846 de habitantes, de los cuales 1,605,110 son jóvenes de entre 10 y 29 años de edad, agrupados en 80,256 hombres y otra cantidad igual de mujeres. Sus índices también arrojan que hay 544,104 personas sufriendo algún grado de limitación en su salud mental, su comunicación o para desarrollar sin dificultades sus actividades diarias. El INEGI empleó un método etnolingüístico para identificar que en el estado hay 150,180 personas pertenecientes a una comunidad indígena. (INEGI, 2020).

Por su parte, la Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (ENDISEG) del año 2021, mostró que, en México 5 millones de personas de quince años y más se identifican como LGBTI+, en Michoacán se identificaron 133,669 personas que se reconocen a sí mismas con orientación sexual y/o identidad de género no normativa o convencional. Lo que corresponde al 2.8% de la población (ENDISEG, 2021).

Una vez que se conoce el número de personas que se ubican en los grupos de vulnerabilidad señalados, interesa saber cuáles son las acciones que el Estado ha implementado para mejorar el acceso y ejercicio pleno de sus derechos humanos. El modelo constitucional mexicano optó por establecer una cláusula general de igualdad, a la vez que explícitamente otorga derechos y protecciones especiales a los distintos tipos de grupos en situación de vulnerabilidad (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arts. 1º, 2º, 4º párrafos 8, 13 y 14, 17, 1917). Se trata de una vía de integración desde la visión liberal del derecho.

Ésta integración de derechos a nivel constitucional, obligó a las autoridades a adoptar medidas de equiparación de los individuos de grupos en situación de vulnerabilidad con el resto de miembros de la comunidad política a través del reconocimiento jurídico y la adopción de políticas que incluyan medidas de acción afirmativa. En este contexto, el Instituto Electoral de Michoacán (IEM) aprobó los Lineamientos para la Implementación de Acciones Afirmativas en Cargos de Elección Popular, a favor de las Personas LGTBTTTIQ+, Indígenas, Jóvenes y en Situación de Discapacidad, aplicables para el Proceso Electoral Ordinario Local 2020-2021 (Acuerdo IEM-CG-72/2021).

Los lineamientos establecen cuotas y reglas mínimas de observancia obligatoria para los partidos políticos y las coaliciones en el registro de sus candidaturas. Concretamente los obliga a postular por la vía de mayoría relativa al menos una fórmula conformada por personas que se auto adscriban LGTBTTTIQ+, indígenas, personas jóvenes de entre 21 y 29 años cumplidos y/o en situación de discapacidad; o bien, por la vía de representación proporcional, la cual deberá encontrarse dentro de las primeras ocho posiciones de las listas que registren (Acuerdo IEM-CG-72/2021, 2021).

Durante el proceso ordinario local de 2020-2021, el Instituto Electoral de Michoacán, mediante los acuerdos generales IEM-CG-133/2021, IEM-CG-180/2021 y IEM-CG-186/2021 resolvió sobre las acciones afirmativas en la postulación de candidaturas de fórmulas para diputaciones locales por los principios de mayoría relativa y mayoría proporcional presentadas por Partidos Políticos, Candidaturas Comunes, Coalición y Candidaturas Independientes. Derivado de la revisión de los registros y de la documentación que acompañaron, el Instituto observó lo siguiente:

El Partido Acción Nacional (PAN) postuló acciones afirmativas bajo el principio de mayoría proporcional, designando la sexta fórmula a personas indígenas y jóvenes, así como la octava fórmula a personas con discapacidad.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI), postuló la acción afirmativa de personas jóvenes bajo el principio de mayoría relativa y designó dos fórmulas en séptimo lugar a personas indígenas y en situación de discapacidad.

El Partido Verde Ecologista de México (PVEM) postuló sus acciones afirmativas a través del principio de mayoría proporcional, asignando la quinta fórmula a personas jóvenes, la séptima a personas indígenas y la octava a personas en situación de discapacidad.

En el caso del Partido de la Revolución Democrática (PRD) cumplió con la implementación de la acción afirmativa LGBTTTTIQ+ bajo el principio de mayoría relativa y reservó la sexta fórmula a personas en situación de discapacidad, la séptima a jóvenes y la octava a personas indígenas, en el sistema de mayoría proporcional.

El Partido Movimiento Ciudadano (PMC), implementó sus acciones afirmativas mediante el principio de mayoría proporcional, registrando como sexta fórmula a personas indígenas, en la séptima a personas en situación de discapacidad y en la octava a personas jóvenes.

El Partido Morena cumplió con acciones afirmativas bajo el principio de mayoría relativa en el caso de personas indígenas y por el principio de mayoría proporcional registró dos sextas fórmulas para personas jóvenes y en situación de discapacidad.

El Partido Encuentro Solidario (PES) cumplió con dos la acciones afirmativas bajo el principio de mayoría relativa para personas LGBTTTIQ+ e indígenas; bajo el principio de mayoría proporcional reservó la tercera fórmula para personas jóvenes y la sexta a personas en situación de discapacidad.

El Partido Redes Sociales Progresistas (RSP) postuló bajo el principio de mayoría relativa una fórmula de personas indígenas y otra de personas en situación de discapacidad; bajo el principio de mayoría proporcional registró la sexta fórmula a jóvenes.

Por lo que ve al partido Fuerza Por México (FXM) cumplió con las acciones afirmativas bajo el principio de mayoría proporcional designando la sexta fórmula a jóvenes, la séptima a indígenas y la octava a personas con discapacidad.

Tras lo señalado hasta ahora, es posible sostener que existe en la dinámica social una discriminación estructural hacia los grupos en situación de vulnerabilidad, que justifica la creación a nivel constitucional de un derecho diferenciado para equiparar a estos individuos con el resto de miembros de la comunidad política.

Es necesario que, los institutos políticos asuman con mayor entusiasmo la tarea de erradicar la discriminación y equilibrar las desigualdades de los grupos en situación de vulnerabilidad. Si se comprometen a mejorar los mecanismos para incluir a los grupos en situación de vulnerabilidad en candidaturas bajo el principio de mayoría relativa, o bien, se inscriben fórmulas en los primeros lugares de las listas para la designación bajo el principio de mayoría proporcional, nos ayudarán a celebrar procesos electorales que cumplan mejor con parámetros de igualdad y dignidad humana. Lo cual es deseable, cuando se pretende alcanzar un pleno estado de derecho democrático.

Existe entonces, un área de oportunidad para incorporar, en mayor medida a los grupos en situación de vulnerabilidad en la participación política. Ya que no sólo restringe de su goce a la persona que aspira a ocupar un cargo público, sino que impacta en el derecho del ciudadano a contar con representantes libremente elegidos, con los que comparta una experiencia común dentro de los contextos sociales existentes.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo IEM- CG-72/2021 de 2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, mediante el cual se establecen los lineamientos para la implementación de acciones afirmativas en cargos de elección popular, a favor de las personas LGBTTTTIQ+, indígenas, jóvenes y en situación de discapacidad, aplicables para el proceso electoral ordinario local 2020-2021, 2021.

Acuerdo IEM-CG-133/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, mediante el cual se resuelve el principio de paridad de género en las vertientes vertical, horizontal y transversal, así como sobre las acciones afirmativas en la postulación de candidaturas de fórmulas para diputaciones locales por el principio de mayoría relativa, para el proceso electoral ordinario 2020-2021, presentadas por partidos políticos, cadidaturas comunes, coalición y candidaturas independientes, 2021.

Acuerdo IEM-CG-180/2021. Acuerdo General del Instituto Electoral de Michoacán, mediante el cual se aprueba lo referente al principio de paridad de género en las vertientes vertical, horizontal y transversal, así como las acciones afirmativas en la postulación de candidaturas de fórmulas para diputaciones locales por el principio de mayoría relativa, para el proceso electoral ordinario local 2020-2021, presentadas por partidos políticos, 2021.

Acuerdo IEM-CG-186/2021. Acuerdo General del Instituto Electoral de Michoacán, mediante el cual se resuelve sobre el principio de paridad de genero, y respecto de las acciones afirmativas en la postulación de candidaturas de fórmulas para diputaciones locales por el principio de representación proporcional, para el proceso electtotal ordinario local 2020-2021, presentadas por los partidos políticos, 2021.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Arts. 1º, 2º, 4º, 9º 5 de febrero de 1917 México.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), aprobada por la Asamblea General de la ONU el 13 de diciembre de 2006 y ratificada por México el

30 de marzo de 2007. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Discapacidad-Protocolo-Facultativo%5B1%5D.pdf>.

Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación (LFPED), Arts. 1º, 9º 11 de junio de 2003 (México).

Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (LIMJ), Art. 2º, 6 de enero de 1999 (México).

Bourdieu, P. (2000a). Elementos para una sociología del campo jurídico. En P. Bourdieu y G. Teubner, *La fuerza del derecho* (pp. 153-216). Bogotá: Siglo del Hombre Editores / Universidad de los Andes / Ediciones Uniandes / Instituto Pensar.

Covarrubias Cuéllar, Karla Y., Martínez Guzmán, Antar, Molina Rodríguez, Nancy Elizabeth, Las representaciones sociales de la discriminación de doce organizaciones sociales (grupos vulnerables) del estado de Colima: Necesidades y propuestas de acción, México, *Revistas Culturales*, Vol. 6, 2018. <https://www.scielo.org.mx/pdf/cultural/v6/2448-539X-cultural-6-e377.pdf>.

Noguera Fernández, Albert, Los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad en el nuevo constitucionalismo latinoamericano, en Guillermo Escobar (ed.) *Ombudsman y colectivos en situación de vulnerabilidad*, Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch, 2017.

INEGI (30 de octubre de 2022) [Sistema de Consulta, México en Cifras]. <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=16#collapse-Indicadores>.

INEGI (30 de octubre de 2022), [Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género ENDISEG 2021]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endiseg/2021/doc/endiseg_2021_resultados.pdf.

SEGUNDA VUELTA ELECTORAL, IMPLEMENTACIÓN EN MÉXICO

ESTUDIO COMPARADO COLOMBIA- COSTA RICA- MÉXICO

Licda. Maribel Valdés Solís

*Alumna de la Maestría en Derecho Administrativo y Procesal Constitucional de la
FDCS -UMSNH*

Lic. Edgar Alejandro Ramírez Hernández

*Alumno de la Maestría en Derecho Administrativo y Procesal Constitucional de la
FDCS -UMSNH*

Resumen: ¿En realidad en México hay credibilidad dentro de los procesos electorales? La fuerza política que se encuentra en el poder dirá que sí. El bloque opositor dirá que no. Desde la investigación podemos ver que ante las reglas electorales que son poco claras; el modelo imperante de sistemas de partidos y la poca participación de la sociedad para acudir a las urnas a ejercer su derecho al voto, podemos señalar, que hay una democracia simulada en México. Esto representa una crisis que podría encontrar solución, o por lo menos reducción, con la implementación de la segunda vuelta electoral (ballottage) en México. A continuación, se analiza su viabilidad en nuestro país, mediante el estudio de la funcionalidad de esta forma de elección democrática en Colombia y Costa Rica.

Palabras Clave: ballottage, democracia, estudio comparado, credibilidad, crisis.

Crisis democrática que se vive en México

Gran parte de la crisis democrática que se vive en México tiene que ver con que la sociedad no vota. Las elecciones de 2018 fueron un claro ejemplo de la apatía y poco interés del ciudadano por tomar parte directa en la toma de decisiones del país. Datos del Instituto Nacional Electoral (en adelante INE), señalan que, hasta la fecha de 28 de mayo de 2018, la lista nominal electoral, era de: 89,123,355 ciudadanos, de los cuales, 46,209,837 son mujeres y 42,913,518 hombres. (Congreso de la Unión, 2018). Concluida la jornada electoral, y habiéndose agotado los medios de impugnación, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal (TEPJF).

Para clarificar un poco más a fondo la idea señalada con antelación, a continuación, se precisa un cuadro en el que se puede visualizar, como han quedado los últimos cuatro procesos electorales presidenciales en México; es decir, del año 2000 a 2012 (Odimba, 2014, pág. 228); y subsecuentemente, analizar como existe la vialidad de no aplicación de la segunda vuelta electoral, cuando existe una gran diferencia, entre el primer y segundo lugar, tal como sucedió en 2018 (TEPJF, 2018).

PROCESOS ELECTORALES			
Periodo electoral	Nombre del primer lugar	Nombre del segundo lugar	Diferencia porcentual
Año 2000	Vicente Fox Quesada 42.5%	Francisco Labastida Ochoa 36.1%,	6.4%
Año 2006	Felipe Calderón Hinojosa 35.89%	Andrés Manuel López Obrador 35.31%	0.58%
Año 2012	Enrique Peña Nieto 38.2%	Andrés Manuel López Obrador 31.6%,	6.6%
Año 2018	Andrés Manuel López Obrador 53.20%	Ricardo Anaya Cortes 22.27%	30.93%

Fuente: Elaboración propia.

Si bien los resultados señalados en la tabla establecen una enorme diferencia entre el ganador y el segundo lugar, en la última elección, en las anteriores a ella no ha sido así. Lo que resulta lógico en un país como México, en donde, factores como su gran dimensión territorial, y su alta tasa poblacional, requieren, para efectos de reforzar el sistema democrático, cambiar el modelo de elección. La segunda vuelta electoral podría ser la alternativa que el país requiere. Ya lo mencionaba Thoreau, cuando, establece: “(...) Una vez que el poder esta en el pueblo, se le permite a una mayoría, y por un periodo largo de

tiempo, regir, no es porque esa mayoría esté tal vez en lo correcto, ni porque le parezca justo a la minoría, sino porque físicamente son los más fuertes.” (Thoreau, 2017, pág. 8).

El modelo democrático vigente en México se puede entender de mejor manera en la siguiente reflexión: La fórmula de mayoría absoluta tiende a garantizar que ningún candidato con un rechazo mayoritario por parte de la población pueda obtener el triunfo. El peligro de una fórmula de mayoría relativa es que un candidato que cuente con el apoyo del 35% de los votos, pero que sea rechazado o temido intensamente por el 65% restante, sin embargo, gane. La doble vuelta, por el contrario, supone que quien gane al final, por lo menos sea tolerado, aunque no necesariamente querido, por la mayoría de los electores.” (Molina, 2002, pág. 2). Es posible que la segunda vuelta electoral en México crease las condiciones de igualdad, en una última etapa electoral, que diesen al ganador autentica y duradera credibilidad.

Segunda vuelta electoral. Ventajas y desventajas

Es necesario precisar que los cambios que se dan dentro del campo político y jurídico, y más en temas que representan daños (limitaciones) a los intereses de la clase política, los resultados no se dan de manera rápida. Debe de existir una temporalidad prudente para que los cambios se consoliden de manera acorde a las reformas constitucionales o legales que se plantean. En este orden de ideas, y bajo los parámetros establecidos por la experiencia internacional, que establece y reconoce el modelo de democratización de la segunda vuelta electoral, encontramos ventajas y desventajas, las cuales, de manera generalizada señalaremos a continuación.

Ventajas:

1. El candidato cuenta con el apoyo de más de la mitad de los ciudadanos

Como se ha mencionado, el modelo de elección en México versa en que el ganador es quien mayor número de votos tenga, independientemente cuantas personas acudan a las urnas a ejercer su voto. Con la segunda vuelta, existirá mayor apoyo al ganador.

2. Reorientación de preferencias partidistas

En el supuesto en que entre los votantes no se encuentre su aspirante en el proceso de la segunda vuelta electoral, estos, tendrá la oportunidad de reorientar su voto. Es decir,

depositarían en uno de los dos aspirantes, su confianza, a través de su voto. Es decir, apoyaría al proyecto de nación que más les convenga.

3. El candidato cuenta con mayor aceptación de los ciudadanos

De entre los aspirantes que no fueron favorecidos en el proceso electoral, y que no alcanzaron los votos necesarios, para entrar a la segunda vuelta electora (primero y segundo lugar), estos, pueden sumar su apoyo a uno de los dos aspirantes. Esto traería como beneficio, mayor apoyo al proyecto del ganador

4. Existe mayor participación de los participantes

Los votantes ahora se enfocan en analizar, estudiar y de convencerse, de los dos proyectos político de nación, cual les convence. Los votos, se centrarán solamente en dos aspirantes.

5. Mayor legitimación a los candidatos

Existe mayor aprobación por parte de los gobernados a la agenda política que habrá de implementar el ganador. La legitimación es continua. no es una condición fija, sino que está en constante proceso; por ello, se pierde o se gana legitimidad a lo largo del tiempo. (Del Monte, 2019, pág. 82)

Desventajas:

1. Aumento de costos

De por sí cuesta un enorme gasto financiar a los partidos políticos y realizar un proceso electoral y no dejemos de lado las consultas populares, optar por realizar una segunda vuelta electoral, representaría un enorme reto económico a las arcas financieras del Estado. Aquí encontramos un elemento por lo cual, la clase política se limitaría adoptar este modelo de reforzamiento democrático en el país. Pero, es un gasto que, de alguna manera sería viable, dada la poca credibilidad que se tienen sobre los procesos electorales que se hacen periódicamente (nivel federal y estatal).

También, habrá que tener presente que esto representaría para el arbitro electoral, en este caso al Instituto Nacional Electoral (en adelante INE) un enorme reto, ya que, terminada la primera jornada electoral, donde se sabría quienes son los dos ganadores que pasarían a la segunda vuelta electoral, la fecha próxima a la realización de la

segunda elección, debe ser un plazo corto, para efectos de que el proceso no pueda viciarse. El tema de los términos es un tema que debe de ser bien regulado.

2. Abstencionismo

El abstencionismo representaría dos enormes problemáticas. dos razones: 1. una caída de la participación derrotaría el propósito esencial del sistema, que es el de otorgar mayor legitimación al candidato ganador; 2. En el caso de que tal caída resultase considerable de que el candidato ganador en la segunda vuelta lo fuese por menor número absoluto de sufragios que el obtenido por el candidato más votado en la primera

3. Disminuye alternativas entre el electorado

En la etapa de la segunda vuelta, se limita solo exclusivamente a dos alternativas. Por consiguiente, los otros partidos políticos buscarán alianzas y sumarse a uno de los dos proyectos. Por consiguiente, a futuro, puede existir la posibilidad a que desaparezcan algunos partidos políticos. Señala Daniel Sabsay:” [...] el número de partidos tenderá a disminuir y podrán configurarse pocas alternativas, pero fuertes y claramente definidas en lo ideológico y representativas de distintos sectores sociales. Inclusive la escena política puede experimentar una inclinación proclive a la polarización, la que llegado el caso será susceptible de ser traducida en una suerte de confrontación entre derechas e izquierdas.” (Sabsay, 2015, pág. 2).

Es claro que en México el sistema político debe de cambiar. Existen severas deficiencias, por lo cual, una de las respuestas a la problemática de la democratización y credibilidad de los gobernantes se encuentra en la figura de la segunda vuelta electoral. Claro, esto no es fácil de consolidar porque se afectan intereses de la clase política, pero, si es que a la clase política le interesa el bienestar de las y los mexicanos, en tiempos próximos venideros, deberán de optar por realizar cambios considerables en la materia.

Experiencia Latinoamericana. Casos Colombia y Costa Rica

Colombia. En nuestro marco de comparación, hemos de enfocarnos en el caso Colombia, quien estableció y reconocido en 1991 la segunda vuelta electoral para elección presidencial buscando incrementar el pluralismo la participación política de diversos sectores y las

coaliciones en el Gobierno. A la fecha se pueden ver ciertos beneficios para la democracia colombiana:

1. Se ha producido un mayor pluralismo al darle espacio a otras alternativas, a pequeños partidos y a candidatos que entran en el escenario con mayores posibilidades de ganar.
2. Se ha estimulado la formación de alianzas electorales y coaliciones de gobiernos con mayor apoyo parlamentario y gobiernos unificados a través de coaliciones.
3. De forma nominal, la segunda vuelta ha otorgado mayor legitimidad al presidente derivado del mayor respaldo electoral, a diferencia de la que genera la mayoría relativa, que puede resultar muy restrictiva y conducir a que haya presidentes elegidos por minorías y que cuentan con una robusta oposición que puede bloquearlo. (Duque, 2019, pág.95). Por otro lado, hay resultados que no se han logrado respaldar como en la teoría se señala:
4. Se teorizaba que las propuestas se moderan y se orientan hacia el centro del espectro ideológico, pero en las elecciones desde el 2002 se ha incrementado la polarización política.
5. Se presume que la segunda vuelta electoral da una mayor movilización de electores y, por ende, una mayor legitimidad. Sin embargo, en las elecciones de 2010 hubo menos electores en la segunda vuelta que en la primera.
6. Aunque los presidentes electos en segunda vuelta cuentan con el respaldo de más electores, en términos ponderados respecto al potencial electoral, son mínimas las diferencias entre presidentes elegidos en primera y en vuelta. (Duque, 2019, pág. 95).

En cuanto a efectos negativos de la Segunda Vuelta Presidencial en Colombia tenemos que:

- Ningún partido tiene la capacidad de ganar solo las elecciones, por lo que se han conformado coaliciones de gobierno, pero con un carácter transaccional y de reparto de incentivos, con muy poca coherencia ideológica.
- La segunda vuelta ha dado lugar a los denominados *outsiders*, políticos que no vienen de un partido ni de congresistas, lo que puede fomentar una dinámica centrada en los liderazgos más que en los partidos, sin embargo, aun ninguno ha tenido éxito.

Costa Rica. De América Latina, Costa Rica resulta tener la democracia más longeva. Se presume que en el país centroamericano se han dado 18 transiciones de poder pacíficas, libres, limpias y competitivas, donde los perdedores aceptan los resultados, lo que la califica como una democracia en su dimensión electoral desde 1953, donde la Segunda Elección tuvo surgimiento. Asimismo, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) con base en el índice de Integridad Electoral, ocupa la novena posición del mundo y el primero en América Latina. Además, se reconoce que Costa Rica es uno de los países de la región con mayor libertad de prensa.

No obstante, esta consolidación democrática que goza de amplia credibilidad y reconocimiento no está exenta de riesgos, estas disfuncionalidades de su sistema político son las que identificaremos a continuación:

- La cultura política de la sociedad de Costa Rica mantiene un alto apoyo a la democracia: un 71%, mientras que la satisfacción es de apenas un 51.8%., lo cual nos indica que existe un déficit democrático. La ciudadanía demanda por democracia, aunque está resulte insatisfecha al recibir una oferta democrática que no supera sus expectativas. Por otro lado, el 89% de la ciudadanía considera que el país está gobernado por selectos grupos poderosos en su propio beneficio. Además se espera que para el año 2021 un 80% de la ciudadanía manifiesta que no simpatiza con ninguna organización política. (Ovares, 2022).
- El reto mayor del gobierno costarricense actualmente sería el sostener la senda democrática en términos de gobernabilidad y de representatividad, en un contexto donde conviven instituciones consolidadas, pero con vulnerabilidades económicas y sociales que tensionan a su institucionalidad democrática.

Resumiendo, ambos contextos (Colombia y Costa Rica) en donde la figura de la Segunda Vuelta Electoral o ballotage es el sistema electoral vigente, podemos asumir que genera mayores espacios para la competencia, propicia las coaliciones, modera las posiciones de los candidatos, confiere mayor credibilidad y evita que haya ganadores minoritarios. Pese a esto, resulta que no es suficiente para movilizar más apoyos ciudadanos a los partidos y que un nuevo sistema de elecciones no soluciona problemas estructurales de los partidos y de la

clase política, ni hace que la desconfianza y apatía de la mayoría de los electores se modifique.

Requerimientos mínimos para la implementación de la segunda vuelta electoral en México

Para que en el país se pueda implementar la figura de segunda vuelta electoral se requieren realizar cambios (reformas) al marco constitucional, en lo que refiere actualmente a la regulación de los procesos electorales para la elección del presidente de la república. Al mismo tiempo, es preciso contar con la aceptación de la sociedad y el apoyo de la clase política para que se logre este cambio.

En cuanto a las modificaciones al marco constitucional, se es necesario modificar los artículos 81, 84 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el Título Segundo “De la Elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los Integrantes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados” de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para remplazar la forma de elección del presidente actual por la de segunda vuelta electoral. Lo que es jurídicamente posible.

Ahora bien, este cambio debe ser aceptado por la sociedad. Para determinar si existe dicha aceptación tomaremos el estudio realizado por Parametria en 2017 en la materia que nos ocupa de donde se desprende lo siguiente:

- El 77% de la gente participante se mostró a favor de que en la próxima elección presidencial se llevara a cabo una segunda vuelta electoral, en caso de que ningún candidato obtuviera más del 50% de los votos.
- Del mismo modo, al preguntar a la gente si acudiría a votar en la segunda vuelta en caso de que el candidato por el que votó en primera vuelta no estuviera dentro de los dos finalistas, el 69% dijo que si acudiría a la segunda elección. (Parametria, 2017).

De este estudio se logra visualizar la aceptación de la ciudadanía respecto a la implementación de la segunda vuelta electoral en elecciones presidenciales.

El principal obstáculo para la implementación de la segunda vuelta electoral en México lo encontramos en la clase política, puesto que la falta de voluntad y el exceso de intereses personales y partidistas han impedido que esta figura llegue a nuestro país. De ahí

que ninguna de las propuestas de reforma que se han propuesto para implementar la segunda vuelta electoral en México hayan logrado pasar de la Comisión de Puntos Constitucionales.

Conclusión

Si bien, la implementación de la segunda vuelta electoral para las elecciones presidenciales en México no es una solución mágica a la crisis democrática en la que estamos inmersos, si es un elemento que podría generar mayores espacios para la competencia, propiciar las coaliciones, moderar las posiciones de los candidatos, conferir mayor credibilidad y legitimidad a los gobernantes electos y evitar que haya ganadores respaldados solo por la minoría del padrón electoral. Todos estos, elementos esenciales de una democracia funcional.

La implementación de la segunda vuelta electoral en México requiere cambios sociales, políticos y normativos. Estos cambios son posibles si media la voluntad política y social del país. Cuestión posible a través de negociaciones políticas, pero, por demás complicada. Ya en el pasado presidentes y partidos han intentado impulsar las reformas normativas necesarias para hacer posible esta implementación. Sin embargo, no se han logrado los consensos políticos requeridos para lograrlo.

La cruda realidad es que la crisis democrática en la que estamos inmersos nos obliga a generar estrategias de cambio que permitan revitalizar y reforzar la democracia del país. La credibilidad de las instituciones y de los gobernantes es un elemento clave para ello, la cual, desafortunadamente se ha perdido en la actualidad. En consecuencia, como sociedad debemos exigir se realicen los consensos oportunos para implementar la segunda vuelta electoral en México, puesto que esta constituye una forma clara y con eficacia comprobada en otros países latinoamericanos (Colombia y Costa Rica) de que los gobernantes electos se ganen la credibilidad y respaldo de la sociedad.

Referencias

- Congreso, C. d. (2018). *Conoce qué son el Padrón Electoral y la Lista Nominal*. México.: Congreso de la Unión .
- Del Monte, F. (2019). *“La Segunda Vuelta Electoral: Orígenes, Tipología y Argumentos”*. México: IEEM.
- Duque, D. J. (2019). La doble vuelta en las elecciones presidenciales en Colombia 1994-2018. La búsqueda equitativa de mayor credibilidad y de consensos. *Revista Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*(36), 95.
- Molina, V. J. (2002). *Los Sistemas Electorales en América Latina*. San José Costa Rica: Cuadernos de CAPE.
- Odimba, O. W. (2014). Segunda vuelta electoral: asignatura pendiente en la reforma político electoral de 2014 en México. En Y. Andrade Morales, *Los aportes de la reforma político electoral 2014* (págs. 203-232). México: Porrúa.
- Ovares, C. (junio de 2022). *Agenda Estado de Derecho*. Obtenido de Retos del gobierno entrante en costa rica: entre la gobernabilidad y la representación: <https://agendaestadodederecho.com/retos-del-gobierno-entrante-en-costa-rica/>
- Parametria. (julio de 2017). *Parametria*. Obtenido de Apoyan segunda vuelta y creen que beneficiaría a Morena y PAN: <http://www.parametria.com.mx/estudios/apoyan-segunda-vuelta-y-creen-que-beneficiaria-a-morena-y-pan/>.
- Sabsay, D. (2015). *Daniel “Ballottage o doble vuelta electoral*. México: lidh.
- TEPJF. (2018). *El TEPJF emite dictamen sobre cómputo final, declaración de validez del proceso electoral y declaratoria de presidente electo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Thoreau, H. D. (2017). *Desobediencia Civil*. México: Lectorum.

VACANCIA PRESIDENCIAL Y ELECCIONES GENERALES

Mtro. Rafael Rodríguez Campos
Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional

Resumen: En esta ponencia se presentarán dos propuestas de reforma normativa destinadas a resolver la problemática generada en el régimen político peruano debido al uso y abuso de una figura constitucional como la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente, la misma que ha puesto en riesgo la gobernabilidad y estabilidad política peruana durante los últimos años, tomando como inmediata referencia las tres mociones de vacancia presidencial que se estarían presentando contra el actual presidente de la República, Pedro Castillo Terrones, antes de sus primeros 14 meses de gobierno.

Palabras Claves: Vacancia, presidencial, incapacidad, moral y elecciones.

Introducción

El 31 de agosto de 2022, el diario *El Comercio* (Lima-Perú) publicó una nota periodística titulada «Oposición alista tercera moción de vacancia contra Pedro Castillo: ¿cuándo se presentaría? ¿Quiénes la respaldan?»³³. En otras palabras, en lo que va del gobierno³⁴ –casi 14 meses de gestión– la oposición parlamentaria estaría presentando una moción de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente cada 4 o 5 meses, respectivamente, con todo lo que ello implica para la gobernabilidad y estabilidad política de un país con un régimen de corte presidencialista como el peruano.

Al respecto, es importante señalar que la preocupación política y académica por buscar soluciones que permitan resolver los problemas de gobernabilidad y estabilidad

³³ Ver la nota periodística en el siguiente enlace: <https://elcomercio.pe/politica/oposicion-alista-tercera-mocion-de-vacancia-contra-pedro-castillo-cuando-se-presentaria-quienes-la-respaldan-noticia/>

³⁴ El gobierno del Presidente de la República, Pedro Castillo Terrones, se instaló el 28 de julio de 2021.

política en el Perú generados por el uso y abuso de la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente no es una novedad ni para el Derecho Constitucional ni para la ciencia política peruana.

Así, por ejemplo, debemos recordar que fue la «Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política» (2020) (en adelante, Comisión), creada mediante Resolución Suprema N° 228-2018-PCM, publicada en el diario oficial *El Peruano* con fecha 22 de diciembre de 2018³⁵, la primera en plantear la necesidad de presentar dos proyectos de reforma normativa para promover la gobernabilidad y la democracia que buscaban lo siguiente: 1) Eliminar la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente de la Constitución Política de 1993; y 2) Separar las Elecciones Presidenciales de las Elecciones Parlamentarias como procesos electorales autónomos e independientes en la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

Entonces, sobre la base de ambas iniciativas, es que en esta oportunidad resaltamos la importancia de ambas propuestas de reforma normativa destinadas a resolver la problemática generada en el régimen constitucional peruano por el uso y abuso de una figura como la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente, la misma que ha puesto en riesgo la gobernabilidad y estabilidad política del país durante los últimos años, debiendo reiterar que en lo que va del gobierno del actual Presidente de la República, Pedro Castillo Terrones, es decir, antes de sus primeros 14 meses de gestión, se estarían presentando 3 mociones de vacancia presidencial en su contra por dicha causal.

Propuesta 1: Sobre la eliminación o interpretación restrictiva de la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente como solución para la crisis de gobernabilidad e inestabilidad política de los últimos años

1. Eliminación de la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente

³⁵ Ver la referida Resolución Suprema en el siguiente enlace:
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/crean-la-comision-consultiva-denominada-comision-de-alto-ni-resolucion-suprema-n-228-2018-pcm-1726044-1/>

El artículo 113 de la Constitución Política del Perú de 1993 (en adelante, Constitución) establece lo siguiente:

Artículo 113.- La Presidencia de la República vaca por:

- 1. Muerte del Presidente de la República;*
- 2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso;*
- 3. Aceptación de su renuncia por el Congreso;*
- 4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado, y*
- 5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.*

Sobre el particular, la referida Comisión señaló que se trata de supuestos objetivos, que responden a hechos determinados y determinables con excepción justamente del numeral 2 de este artículo que remite a una valoración político-constitucional.

Frente a ello, la Comisión propuso eliminar la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente por las siguientes razones:

- a) La incapacidad moral permanente alude a la incapacidad mental permanente, por tanto, este supuesto puede, perfectamente, ser incluido en el de la incapacidad física. El profesor Abraham García Chavarry (2013) sostiene al respecto que: « (...) para algunos autores ya citados, el término “moral” debe traducirse como “mental”, tal y como se entendía aquella dimensión en el siglo XIX, que precisamente es la época donde aparece por vez primera (Constitución de 1839). Si se entiende que “incapacidad moral” equivale a “incapacidad mental”, la controversia estaría resuelta

y la causal sería de la misma naturaleza objetiva y fáctica que las otras estipulaciones de la vacancia»³⁶.

- b) Asimismo, y dado que el Presidente de la República no puede ser acusado constitucionalmente durante su mandato, salvo por las causales específicas del artículo 117³⁷ de la Constitución, sus detractores invocan la figura de la incapacidad moral permanente para forzar su vacancia del cargo. Estos confunden la incapacidad moral permanente con un cuestionamiento ético a la investidura del presidente. De esta manera lo que buscan es, en los hechos, sancionarlo políticamente, pese al diseño constitucional³⁸.

Es más, autores como García Chavarry (2013) han señalado que «la vacancia por incapacidad moral quiebra también el modelo presidencial, en tanto que resultaría contradictorio establecer un blindaje como el que otorga el artículo 117 de la Constitución actual al presidente de la República, si después, bajo la amplia consideración de una incapacidad moral puede acortarse dicho mandato a modo de una confianza parlamentaria. Es decir, si lo que busca el modelo presidencial es que el Presidente de la República dirija el gobierno sobre un periodo fijo y preestablecido –que lo diferencia del esquema parlamentario europeo, sujeto a las confianzas, censuras y disoluciones–, y por ello señala que, durante su mandato, solo puede ser acusado por situaciones extraordinarias muy específicas, carece de sentido lógico el que dicho mandato pueda acortarse o terminarse sobre la base de una

³⁶ COMISIÓN DE ALTO NIVEL PARA LA REFORMA POLÍTICA. Informe Final «Hacia la Democracia del Bicentenario», p. 119. Para una mayor comprensión de lo expuesto puede revisarse la siguiente fuente bibliográfica: GARCÍA CHÁVARRY, A. (2013). «La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano». *Pensamiento Constitucional*, vol. 18, N° 18. Lima: Escuela de posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), pp. 383-402.

³⁷ Artículo 117.- El Presidente de la República solo puede ser acusado, durante su periodo, por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.

³⁸ COMISIÓN DE ALTO NIVEL PARA LA REFORMA POLÍTICA. Informe Final «Hacia la Democracia del Bicentenario», p. 120.

consideración tan indeterminada como la moral, además de duplicarse aquí también el modelo de un juicio político»³⁹.

Por lo antes expuesto, en su oportunidad, el Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley 4185/2018-PE, Proyecto de Ley de Reforma Constitucional para promover la gobernabilidad y fortalecer la democracia, en el que se propuso la siguiente redacción para el artículo 113 de la Constitución:

Artículo 113.- La Presidencia de la República vaca por:

1. Muerte del Presidente de la República;
2. Su permanente incapacidad física, debidamente comprobada, declarada por no menos de los dos tercios del número legal de miembros del Congreso;
3. Aceptación de su renuncia por el Congreso;
4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado, y
5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.

En ese sentido, cabe precisar que compartimos la reflexión expuesta por la Comisión sobre la eliminación de la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente y, por ende, hacemos nuestra la propuesta de eliminación de dicha figura de la Constitución, en los términos previstos en el referido Proyecto de Ley.

2. *Interpretación restrictiva de la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente*

³⁹ GARCÍA CHÁVARRY, A. (2013). «La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano». *Pensamiento Constitucional*, vol. 18, N° 18. Lima: Escuela de posgrado de la PUCP, pp. 383-402.

Ahora bien, si acaso la referida causal sigue formando parte del ordenamiento constitucional peruano, entonces me sumo a lo expuesto por la profesora Betzabé Marciani Burgos (2020) cuando plantea la necesidad de interpretar restrictivamente los alcances de esta disposición constitucional. A continuación, resumiremos la postura de la referida profesora:

- Debemos apostar por una figura que no se limite a la incapacidad psíquica sino que pueda abarcar las situaciones de inmoralidad grave (la palabra «permanente» parecería apuntar a eso), probada, que afecta el ámbito de la moral pública (no privada) y cuyo reproche puede justificarse en razones públicas que todos como ciudadanos (no a partir de nuestras filiaciones personales, creencias, agrupaciones, etc.) podemos entender y compartir, como son las que afectan gravemente principios o valores del orden constitucional (no *virtudes privadas*, que son parte de una búsqueda personal de desarrollo moral).

Ejemplo: un presidente de la República que comete actos de violencia doméstica (plausibles) en contra de su esposa.

Ejemplo: un presidente de la República que comete delitos graves (plausibles) vinculados a hechos de corrupción.

- Entonces, si interpretamos de manera restrictiva esta causal nos aseguramos de que la vacancia presidencial por incapacidad moral no se convierta en una sanción que desnaturaliza la rígida protección que los artículos 113 y 117 constitucionales, le otorgan al presidente de la República en un régimen político como el peruano, de «corte presidencialista» como lo expone la doctrina mayoritaria, sino una forma de preservar la legitimidad de la presidencia de la República, tan importante para la sostenibilidad del gobierno y las instituciones sobre todo ante una crisis política⁴⁰.

⁴⁰ MARCIANI BURGOS, Betzabé y SOTOMAYOR TRELLES, José Enrique. «La vacancia por “incapacidad moral permanente” en la Constitución: un ejercicio analítico a través de una conversación». Artículo publicado el 14 de setiembre de 2020 en el siguiente enlace: <https://www.enfoquederecho.com/2020/09/14/la-vacancia-por-incapacidad-moral-permanente-en-la-constitucion-un-ejercicio-analitico-a-traves-de-una-conversacion/>

Propuesta 2: sobre la separación de las elecciones presidenciales y parlamentarias como mecanismo de solución para la crisis de gobernabilidad e inestabilidad política de los últimos años

El artículo 20 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones (en adelante, LOE) publicada en el diario oficial *El Peruano* con fecha 1 de octubre de 1997, establece lo siguiente:

Artículo 20°.- Las Elecciones para Congresistas se realizan conjuntamente con las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República.
(...)

Sobre el particular, la Comisión señaló que desde 1985, el efectuar las dos elecciones el mismo día trae consigo significativas repercusiones para el régimen político peruano, generando, muchas veces, los problemas de gobernabilidad y estabilidad política a los que ya hemos hecho referencia en el punto II. Hablamos de repercusiones tales como:

- a) El «voto ciego». Debido a que la elección parlamentaria se realiza con la primera vuelta, los electores no conocen quién ha ganado el gobierno. El ciudadano debe elegir el Parlamento sin esa información. Eso produce una dispersión del voto, fraccionando la representación. Este tipo de contexto produce que los electores sufraguen por distintos partidos políticos, disminuyendo la posibilidad de establecer mayorías significativas. En consecuencia, el número de partidos políticos dentro del Parlamento se encuentra fragmentado, producto de los ciclos electorales simultáneos, no muy claros al inicio por las alianzas electorales⁴¹.
- b) La realización de múltiples campañas a la vez. En el diseño actual, la campaña electoral parlamentaria con voto preferencial y con una elección que se realiza el

⁴¹ COMISIÓN DE ALTO NIVEL PARA LA REFORMA POLÍTICA. Informe Final «Hacia la Democracia del Bicentenario», p. 146.

mismo día de la primera elección presidencial, ha hecho, por ejemplo, que, en Lima (Capital), durante las Elecciones Generales 2021, en lugar de tener «únicamente» 18 campañas presidenciales, se realizaron, además, 680 campañas al Congreso de la República para posicionar las candidaturas elegibles por voto preferencial, haciendo un total de 698 campañas simultáneas. En otras palabras, los electores nos enfrentamos a una vorágine de información política proveniente de 698 candidaturas diferentes⁴². Así, las propuestas partidarias unificadas alrededor de la oferta presidencial se diluyen delante de las campañas por el voto preferencial. En cada campaña electoral, el elector se enfrenta a un sin número de mensajes, sin tener mejores posibilidades de escoger en un espacio de limpieza comunicativa⁴³.

- c) Presidentes sin apoyo parlamentario mayoritario. Como señala Juan Linz (1990) en su estudio sobre los presidencialismos en América Latina, la carencia de una mayoría parlamentaria por parte de un gobierno genera problemas en la gobernabilidad. Y es que, como no se concentran los votos en los partidos con mejores opciones electorales, es posible esperar que exista una dispersión del voto. La conformación de mayorías se vuelve improbable y el mandato legislativo encuentra a un Parlamento fracturado sin la posibilidad de establecer coaliciones. Eso se produce, con mayor probabilidad, cuando se realizan simultáneamente la elección parlamentaria con la primera elección presidencial⁴⁴.

De esta forma, precisa la Comisión, la simultaneidad en las elecciones genera desventajas considerables para un adecuado sistema representativo con gobernabilidad. Debido a ello, la propuesta sugiere modificar el tiempo en el que se desarrolla la elección del Congreso para llevarla a cabo el quinto domingo después de la primera elección presidencial. Es decir, las elecciones parlamentarias coincidirían con la segunda elección presidencial, en caso de que esta ocurriese⁴⁵.

⁴² RODRÍGUEZ CAMPOS, Rafael. «Perú: separemos las elecciones generales». Publicado el 3 de septiembre de 2022 en el siguiente enlace: <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/peru-separemos-las-elecciones-generales/>

⁴³ *Ibíd.*, p. 146.

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 146.

⁴⁵ COMISIÓN DE ALTO NIVEL PARA LA REFORMA POLÍTICA. Informe Final «Hacia la Democracia del Bicentenario», p. 146.

Del mismo modo, la Comisión afirma que el desarrollo de las elecciones parlamentarias con la segunda elección presidencial puede ejercer una influencia considerable en los electores. Debido a la separación, es posible que el electorado pueda ejercer un voto estratégico. Es decir, cada ciudadano puede concentrar su voto en los partidos políticos más votados, y, exista o no una segunda elección (o segunda vuelta) para la elección presidencial, se tiene la posibilidad de emitir un voto de apoyo al posible gobierno o a la oposición. Así, los votos se concentran en partidos políticos con posibilidades reales de ejercer el poder, tanto en el gobierno como en la oposición, y el fraccionamiento, que produce deficiencias en la gobernabilidad, tiende a reducirse⁴⁶.

Por último, la Comisión advierte que el desarrollo de las elecciones para el Congreso en un distinto momento produce un efecto concertador entre los partidos políticos más votados. El actual sistema electoral construye al órgano legislativo sin aún decidirse al gobernante de turno por lo que se evita la construcción de alianzas y mayorías. La propuesta de modificación de los tiempos en el que se realiza la elección parlamentaria propone generar, en consecuencia, estabilidad entre el Ejecutivo y Legislativo⁴⁷.

Ahora bien, y como podrá advertirse, la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente (que requiere, para ser aprobada, 87 votos, según lo dispuesto en el artículo 89-A, literal d), del Reglamento del Congreso de la República), termina siendo un problema constitucional y político para todo Presidente de la República que no cuente con apoyo parlamentario mayoritario⁴⁸. Es por ello que una propuesta de este tipo en un escenario en el que dicha causal de vacancia presidencial permanece vigente en el ordenamiento constitucional le ofrecería mayores niveles de estabilidad al régimen político peruano,

⁴⁶ *Ibíd*em, p. 147.

⁴⁷ *Ibíd*em, p. 147. La referencia específica sobre este planteamiento la encontramos en PEASE, H. y TUESTA SOLDEVILLA, F. *Representación y sistema electoral*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

⁴⁸ Artículo 89-A.- Procedimiento para el pedido de vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución

(...)

d) El acuerdo que declara la vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución, requiere una votación calificada no menor a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso y consta en Resolución del Congreso.

(...)

tomando como referencia lo ya expuesto por Linz en su estudio sobre los presidencialismos en América Latina en donde señala que la carencia de una mayoría parlamentaria por parte de un gobierno genera problemas de gobernabilidad⁴⁹.

Por lo antes expuesto, en su oportunidad, el Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley 4186/2018-PE, Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional, en el que se propuso la siguiente redacción para el artículo 20 de la LOE:

Artículo 20.- Las elecciones para congresistas se realizan el quinto domingo después de la primera elección para Presidente y Vicepresidente de la República, conjuntamente con la segunda elección presidencial, si la hubiera.

(...)

Sobre este punto, corresponde señalar que el artículo 16 del mismo cuerpo normativo señala que las Elecciones Generales (Presidenciales, para la referencia) se realizan cada cinco años, el segundo domingo del mes de abril, salvo lo dispuesto en los artículos 84⁵⁰ y 85⁵¹ de la LOE.

En ese sentido, cabe precisar que compartimos la reflexión expuesta por la Comisión sobre la separación de las Elecciones Presidenciales de las Elecciones Parlamentarias, y no solo por las razones expuestas por la misma, sino porque consideramos –como ya lo hemos advertido– que se trata de una propuesta que le ofrece mayores niveles de estabilidad al régimen político peruano en un contexto constitucional en el que la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente se encuentre vigente, por ende, hacemos nuestra la propuesta en los términos previstos en el referido Proyecto de Ley.

⁴⁹ La referencia específica sobre este planteamiento la encontramos en LINZ, J. J. (1990). «The Perils of Presidentialism». *Journal of Democracy*, vol. 1, N° 1. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 51-69.

⁵⁰ Artículo 84°.- El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso de la República si este ha censurado (2) dos Consejos de Ministros o les ha negado la confianza. El decreto de disolución contiene la convocatoria extraordinaria a elecciones para nuevo Congreso.

⁵¹ Artículo 85°.- Las Elecciones se efectúan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda modificarse el Sistema Electoral preexistente.

Conclusiones

Por lo antes expuesto, frente a la realidad política peruana vivida durante los últimos 6 años, marcada por la crisis de gobernabilidad e inestabilidad, generada –en gran medida– por el uso y abuso de la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente, y teniendo en consideración que en el periodo temporal antes referido se han presentado 6 mociones de vacancia presidencial, y en lo que va de la gestión del Presidente de la República, Pedro Castillo Terrones, serán presentadas 3 en apenas 14 meses de gestión, proponemos lo siguiente:

- a) La presentación y aprobación de una reforma constitucional del artículo 113 de la Constitución Política del Perú eliminando la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente, u optar por una interpretación constitucional restringida del alcance de dicha disposición constitucional en los términos expuestos en el presente artículo.
- b) Y/o en caso la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente siga vigente en el orden constitucional peruano presentar y aprobar una reforma legal del artículo 20 de La ley Orgánica de Elecciones para separar las Elecciones Presidenciales de las Elecciones Parlamentarias, porque consideramos –como ya lo hemos advertido– que se trata de una propuesta que le ofrece mayores niveles de estabilidad al régimen político peruano frente al uso y abuso de la causal de vacancia presidencial referida.

Bibliografía

- COMISIÓN DE ALTO NIVEL PARA LA REFORMA POLÍTICA (2020). Informe Final «Hacia la Democracia del Bicentenario». Creado mediante Resolución Suprema N° 228-2018-PCM, publicada en el diario oficial *El Peruano* con fecha 22 de diciembre de 2018.
- GARCÍA CHÁVARRY, A. (2013). «La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano». En: *Pensamiento Constitucional*, vol. 18, N° 18. Lima: Escuela de posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- LINZ, J. J. (1990). «The Perils of Presidentialism». En: *Journal of Democracy*, vol. 1, N° 1. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- MARCIANI, Betzabé y SOTOMAYOR, J. (2020). «La vacancia por “incapacidad moral permanente” en la Constitución: un ejercicio analítico a través de una conversación». Artículo publicado el 14 de septiembre de 2020 en el siguiente enlace: <https://www.enfoquederecho.com/2020/09/14/la-vacancia-por-incapacidad-moral-permanente-en-la-constitucion-un-ejercicio-analitico-a-traves-de-una-conversacion/>
- PEASE, H. y TUESTA, F (2007). *Representación y sistema electoral*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- RODRÍGUEZ, R. (2022). «Perú: separemos las elecciones generales». Publicado el 3 de septiembre de 2022 en el siguiente enlace: <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/peru-separemos-las-elecciones-generales/>



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN