



Ius Comitiālis

ISSN 2594-1356

Año 2
Núm.

3

enero- junio 2019



Universidad Autónoma
del Estado de México



Universidad Autónoma del Estado de México

EQUIPO EDITORIAL:

Director: Joaquín Ordóñez
Editora: Mónica Natalia Martínez Mejía
Coeditora: Fátima Esther Martínez Mejía
Asistente editorial: Adriana Guadarrama Chaparro
Asistente editorial adjunto: Andrés de la Cruz Torres
Corrección de estilo: Erika Mendoza Enríquez
Diseño: Berenice Lara Ramírez

CONSEJO CIENTÍFICO:

Alioune Badara Fall, Université Montesquieu, Bordeaux IV, Francia.
Ernesto F. Garzón Valdés, Johannes-Gutenberg Universität, Alemania.
Gianfranco Pasquino, Università di Bologna, Italia.
José Francisco Jiménez Díaz, Universidad Pablo de Olavide, España.
Juan Pablo Micozzi, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México.
María Martín Sánchez, Universidad de Castilla-La Mancha, España.
Riccardo Guastini, Università degli studi di Genova, Italia.
Roderic Ai Camp, Claremont McKenna College, Estados Unidos.
Rodolfo L. Vigo, Pontificia Universidad Católica, Argentina.
Santiago Nieto Castillo, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
Antonio Lazari, Universidad Pablo de Olavide, España.
Michele Taruffo, Università degli studi di Pavia, Italia.

COMITÉ EDITORIAL:

Alma de los Ángeles Ríos Ruiz, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
Enrique Uribe Arzate, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
Eréndira Salgado Ledesma, Universidad Anáhuac, México.
Francisco Entrena Durán, Universidad de Granada, España.
Gabriela Fuentes Reyes, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
Isaac de Paz González, Universidad Autónoma de Baja California, México.
José Alexander Herrera Contreras, Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Colombia.
José Francisco Báez Corona, Universidad Veracruzana, México.
José Saúl Trujillo González, Unisabaneta, Colombia.
Juan de Dios González Ibarra, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México.
María Guadalupe Sánchez Trujillo, Universidad Anáhuac Mayab, México.
Mélany Barragán Manjón, Universidad de Salamanca, España.
Olga Alcántara Francia, Universidad de Lima, Perú.
Ramiro Medrano González, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
Suga Fumie, Hosei University, Japón.
Tamás Szabados, Eötvös Loránd University, Hungría.
Víctor Manuel Alarcón Olguín, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
Wilson Hernández Breña, Universidad de Lima, Perú.
Carlos Alberto Suárez Arcos, Universidad de las Tunas, Cuba.

Con el apoyo de la Dirección de Publicaciones Universitarias
Coordinador de Publicaciones Periódicas: Alain García Peñaloza

Ius Comitidis, vol. 2, núm. 3, enero-junio de 2019, es una publicación semestral editada por la Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto Literario núm. 100 ote., Colonia Centro, Toluca, Estado de México, C.P. 50000, Tel. +(52 722) 214-43-72 ext. 186, correo electrónico: iuscomitidis@uaemex.mx. Editor responsable: Joaquín Ordóñez Sedeño, Facultad de Derecho, Reserva de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2017-072110103300-203, ISSN 2594-1356, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Joaquín Ordóñez Sedeño, Facultad de Derecho, Ciudad Universitaria, Cerro de Coatepec s/n, Toluca de Lerdo, Estado de México, C. P. 50110. Fecha de última modificación: 20 de junio de 2019.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido aquí publicado sin fines de lucro, siempre que no se modifique y se cite la fuente completa.

Hecho en México, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), todos los derechos reservados 2019.



Esta obra está bajo licencia Creative Commons
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International (CC BY-NC-SA 4.0)

CONTENIDO

7	Los derechos políticos y las comunidades indígenas. El caso Yatama y su influencia en el sistema electoral argentino RICARDO DEL BARCO AGUSTÍN GARCÍA FAURE
24	El avance de los derechos político-electorales de las mujeres en México YUNITZILIM RODRÍGUEZ PEDRAZA LUIS GERARDO SAMANIEGO SANTAMARÍA SERGIO MONROY AGUILAR
41	Importancia de la permanencia de las cuotas de género en el Estado de México: una perspectiva internacional SANDRA LÓPEZ BRINGAS
62	Las nuevas tendencias del comercio electrónico en el Marco del T-MEC ALMA DE LOS ÁNGELES RÍOS RUÍZ
84	El impacto de la elección presidencial 2018 en la alternancia política del Estado de México MARÍA GUADALUPE GONZÁLEZ JORDÁN
106	El fuero penal militar en Colombia y sus debates constitucionales YECID ECHEVERRY ENCISO VALENTINA PARDO CUEVAS
133	La corrupción en el derecho mexicano RODOLFO TÉLLEZ CUEVAS
163	La justicia electoral en conflictos de Agencias contra Ayuntamientos por la administración de recursos públicos ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA
182	Derecho fundamental a la prueba y estándares de suficiencia probatoria EDGAR RAMÓN AGUILERA GARCÍA
200	El Triunfo de AMLO: Primeras cuestiones constitucionales ISAAC DE PAZ GONZÁLEZ DIEGO ISAAC AMADOR MAGAÑA
222	La cosmovisión indígena y la mujer en la política. Reflexiones del caso mexicano EVA BARRIENTOS ZEPEDA
248	La democracia participativa como principio constitucional: algunos aportes para la gobernanza del agua en Colombia LYDA TERESA CÓRDOBA HOYOS JORGE ENRIQUE ARIAS CALDERÓN
270	Gobernabilidad y competencias ciudadanas dentro de un contexto democrático y del mínimo vital SALVADOR ALEJANDRO PÉREZ CONTRERAS

Los derechos políticos y las comunidades indígenas. El caso Yatama y su influencia en el sistema electoral argentino

Political rights and indigenous communities. The Yatama case and its influence on the Argentine electoral system

AGUSTÍN GARCÍA FAURE*

RICARDO DEL BARCO**

Resumen

Las comunidades indígenas forman parte del universo de la ciudadanía argentina, por lo que la Constitución Argentina reconoce su preexistencia étnica y cultural. Desde esta óptica se observa que la participación de los pueblos indígenas es imprescindible para la construcción de la democracia.

En el presente artículo se analiza la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que tuteló el derecho a la participación política de los miembros de la organización indígena Yapti Tasba Masraka (YATAMA). En concreto, se muestran los elementos del derecho internacional de los derechos humanos que dan fundamento a la sentencia a favor del grupo YATAMA. A partir de este análisis se establece y señala la influencia que la sentencia ha tenido en la Justicia Electoral Argentina. La relación entre la sentencia de la CIDDDH, los pueblos indígenas argentinos y la democracia constituyen el núcleo central de nuestra investigación.

Palabras clave

Democracia, Participación Política, Pueblos Indígenas, Vulnerabilidad, Derechos Humanos.

Abstract

The native communities are part of the universe of the Argentine citizenship, of such way that the Argentine constitution recognizes your ethnic and cultural preexistence. From that optician it observes that the participation of the native peoples it is indispensable for the construction of the democracy.

We will analyze the verdict of the interamerican cut of straight humen that it tutelared that tutelary the right side to the political participation of the members of the organization native Yapti Tasba Masraka (YATAMA). In short, we will point out the elements of the international law of the human fees that give foundation to the verdict to favor of the group YATAMA. From that analysis we will start to establish and indicate the influence that the sentence has had on the Argentine Electoral Justice. The report between the verdict of the CIDDDH, the peoples native argentines and the democracy, they constitute the central nucleus of our investigation.

Key words

Democracy, Participation Political, Peoples Native, Vulnerability, Straight Human.



Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

INTRODUCCIÓN

El presente artículo analiza la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que tuteló el derecho a la participación política de los miembros de la organización indígena YATAMA, sentencia del 23 de junio de 2005. En concreto, se muestran los elementos del derecho internacional de los derechos humanos que han dado fundamento a la sentencia a favor de los intereses del grupo YATAMA.

El Estado de Nicaragua privó a las comunidades indígenas y a sus representantes de ejercer plenamente y de manera efectiva sus derechos políticos, problemática que afectó a los pueblos indígenas nicaragüenses, la cual no es ajena en nuestras jóvenes democracias latinoamericanas y que se traduce en la exclusión de la participación política de un sector altamente vulnerable como lo son los pueblos originarios.

Ahora bien, nos preguntamos: ¿Qué alcance han tenido los fundamentos de la sentencia “Yatama vs Nicaragua” en la Justicia Electoral Argentina? Para dar respuesta a este interrogante se realiza un análisis bibliográfico y un estudio de casos que han sido resueltos por la Justicia Electoral Argentina.

YAPTI TASBA MASRAKA NANI ASLATAKANKA (YAMATA)

Es un movimiento organizado de pueblos indígenas y comunidades étnicas que se ubican en la Costa Atlántica de Nicaragua. Este grupo tiene participación en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y en la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS) Nicaragüense. La expresión que nomina esta agrupación Yapti Tasba Masraka Nani Aslatakanka significa “la organización de los Pueblos de la Madre Tierra” o la “organización de los hijos de la madre tierra”, según se advierte en el párrafo 124.11 de la sentencia del caso Yatama vs. Nicaragua (Corte IDH, 2005).

YATAMA es un grupo multiétnico formado con el propósito de proyectarse como comunidad ancestral en la costa Nicaragüense, desde la construcción de la unidad entre la diversidad étnica y con la finalidad de conseguir una autonomía democrática para alcanzar el desarrollo de sus derechos económicos sociales y culturales.

YATAMA VS. NICARAGUA

Este caso resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 23 de junio de 2005, trata la exclusión de los candidatos de YATAMA para participar en las elecciones municipales de su región. El fundamento de la proscripción de los miembros de este movimiento se fundó en que la nominación e inscripción de las candidaturas electorales debían ser realizadas por partidos políticos con personería jurídica, exigencia que, según el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, no era cumplimentada por YATAMA.

En este sentido, la agrupación YATAMA quedó relegada de participar en un proceso electoral, así —en busca de justicia— comenzó su peregrinación de tutela internacional a raíz de la falta de tutela judicial efectiva en su país. En los hechos, candidatos de la agrupación YATAMA quedaron excluidos de participar en las elecciones municipales realizadas el 5 de noviembre de 2000 en las regiones RAAN y RAAS. La medida de exclusión fue dictaminada por el Consejo Supremo Electoral, decisión que quedó firme en virtud de que la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua declaró improcedente un recurso de amparo interpuesto por YATAMA contra la medida de exclusión. Con dicho recurso, la agrupación buscaba garantizar su derecho de participación política consagrado en la normativa internacional que protege los derechos fundamentales de las personas humanas. Derecho que finalmente fue reivindicado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues ella concluyó que los derechos políticos de los candidatos de YATAMA habían sido violados por el Estado de Nicaragua. En este caso, la Corte interpretó y mostró el alcance de los derechos políticos que prevé el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y EL CASO YATAMA

Entendemos por participación política a toda actividad realizada por la ciudadanía capaz de influir en la vida política de su comunidad. Así, encontramos que el derecho a ser elegido es elemental para concretar unas de las formas reconocidas de participación, la de ocupar cargos electivos en un Estado democrático.

Participación significa tomar parte o tener parte en algo; más precisamente, ser partícipe implica actuar como integrante de un todo, que en nuestro caso es el gobierno de la comunidad, influyendo en mayor o menor medida en la elaboración de decisiones.

En este orden de ideas, debemos referirnos con más detalle a la llamada participación social y la política. En el primer caso se trata de la participación en actividades y/o instituciones que no están vinculadas de manera directa con los órganos en que se canaliza la actividad estatal. Aunque no existe una relación inmediata entre esta forma de participación y las instituciones políticas, no debemos suponer que éstas son indiferentes a aquélla. Ya en el siglo pasado, apuntó con genial agudeza

za Alexis de Tocqueville, la singular importancia que tiene para el funcionamiento del sistema político democrático el espíritu asociacionista que tiende a dinamizar la vitalidad de la sociedad frente a la creciente tendencia del poder estatal. De esta manera y parafraseando a Tocqueville (2004) podemos decir que de la cantidad y calidad de la participación social en un régimen democrático depende en gran medida la subsistencia del mismo.

A pesar de la gran importancia que acabamos de asignarle a esta forma de participación, no debemos olvidar que el tema crucial en la estructuración de un sistema político democrático radica en la participación política. Ya que ésta alude a las distintas maneras en que el ciudadano y los grupos intervienen directa o indirectamente en los procesos de elaboración y toma de decisión política, comprendiendo actividades que van desde el acto de votar hasta la actividad de militancia en un partido político o movimiento social.

En cuanto a la participación política, la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 21 consagra que:

- 1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
- 2) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- 3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto (Asamblea General, 1948, artículo 21, inciso 1, 2 y 3).

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 23 incisos 1 y 2 reconoce que:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

De lo expuesto, vemos cómo la normativa internacional citada reconoce el derecho a la participación política en sus diversas manifestaciones; de participar en la dirección de los asuntos públicos, de votar y ser elegido y de acceder a las funciones públicas, todos derechos que sólo podrán ser limitados por las siete causales que taxativamente describe la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el inciso 2 del artículo 23 citado, a saber: “[...] por razones de edad, nacionalidad,

residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal”.

En el caso analizado, se observa cómo el Estado de Nicaragua vulneró el derecho a ser elegido —sufragio o voto pasivo— que todo ciudadano posee como miembro de un Estado democrático, puesto que se negó a los candidatos de la organización indígena YATAMA participar en un proceso electoral. Así, lo señaló la Corte Interamericana de Derecho Humanos al expresar que Nicaragua no había garantizado el derecho a ser elegido al impedir la participación, en condiciones de igualdad, de la organización indígena.

Además, el Estado de Nicaragua vulneró el derecho a las garantías judiciales, en especial al debido proceso que debe existir para que las personas afectadas por actos del Estado puedan defenderse (Convención Americana de Derechos Humanos, 1969, artículo 8.1).¹

También Nicaragua atentó contra el derecho a la protección judicial, puesto que el grupo YATAMA no tuvo un remedio o recurso judicial para interponer contra la resolución del Consejo Supremo Electoral que excluyó a la agrupación de participar en el proceso electoral, no había una reglamentación legal que garantice la revisión judicial (Convención Americana de Derechos Humanos, 1969, artículo 25.1).²

Finalmente, cabe mencionar que el Estado de Nicaragua no garantizó el principio de igualdad y el de no discriminación que todo Estado debe respetar (Convención Americana de Derechos Humanos, 1969, artículo 24).³ Ya que con la exclusión de la participación de YATAMA en los comicios, se colocó a la comunidad indígena en un plano de desigualdad con respecto a los demás ciudadanos, puesto que dicha comunidad no contó con la oferta electoral de confianza que represente sus intereses, entre ellos, la defensa de sus territorios y sus recursos.

Ante la violación de los derechos humanos antes descriptos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos acogió favorablemente el reclamo del grupo YATAMA y sentó las bases para que Nicaragua y todo Estado adopte las medidas necesarias para garantizar que los miembros de comunidades indígenas participen en condiciones de igualdad en todo proceso de participación política, de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización, en la medida de que no se contrapongan a la normativa de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Como bien señala Bernal Ballesteros (2006) —tomando lo resuelto por la Corte en YATAMA—, “la participación en los asuntos públicos de organizaciones diversas de los partidos es esencial para garantizar la expresión política legítima y ne-

¹ “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter” (Convención Americana de Derechos Humanos, 1969, artículo 8.1).

² “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la Ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales” (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, artículo 25.1).

³ “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley” (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, artículo 24).

cesaria cuando se trate de grupos de ciudadanos que de otra forma podrían quedar excluidos de esa participación”.

De todo lo expuesto, consideramos que la participación política debe realizarse en miras de alcanzar iguales derechos y responsabilidades. En este sentido, entendemos que todos los sectores deben participar a los fines de evitar que sólo algunos se beneficien.

Creemos que con el precedente YATAMA nuestras democracias seguirán perfeccionándose en miras de alcanzar la mayor participación posible de todas las personas, desterrando por completo la situación de vulnerabilidad y marginalidad que sufren algunos ciudadanos.

Pensar así no es una utopía, es una realidad que necesita de la actitud proactiva de quienes al ver los fenómenos modernos y las nuevas exigencias políticas —como la inclusión de sectores minoritarios— traten de integrarlas al orden institucional, de manera tal que en lugar de Constituciones líricas, esquemas fríos, órdenes inactuales, aparezca una regulación social que tenga plena vigencia y vivencia.

Una responsabilidad grande de quienes buscan alcanzar el punto más alto de la democracia participativa, es contribuir a terminar con el escepticismo de los pueblos que se sienten como espectadores de algo perimido. Que se sienten observadores pasivos de un orden institucional que ya no lo sienten como suyo.

Queda mucho por hacer para redescubrir la fe en la Carta Democrática. No declarándola sólo, sino tratando de hacer que se la viva, aceptando e incluyendo la diversidad de los seres que forman parte de un Estado.

En fin, el tema de la participación política de sectores marginados, vendría a pasar como una condición —digamos— *sine qua nom*, para la transformación y mejoramiento de las democracias.

LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA Y LOS PUEBLOS ORIGINARIOS

En Argentina tenemos un ordenamiento jurídico que reconoce los derechos humanos de los pueblos indígenas. Así, podemos citar el inciso 17 del artículo 75 —introducido por la reforma de 1994— de nuestra Constitución Nacional que señala lo siguiente:

Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería Jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.

Este artículo de la Constitución Argentina protege y garantiza que los pueblos indígenas sean reconocidos. Si observamos el último párrafo, se aprecia que el Estado les asegura su participación en la gestión de sus intereses. En este sentido, podemos afirmar que están dadas las condiciones para que se respeten y se garanticen todos sus derechos, sobre todo, los de participación en la vida política. Una participación a elegir o a ser elegido, un derecho humano que autoriza a intervenir en la vida política a todo ciudadano.

Podemos decir que con la Constitución Argentina los pueblos originarios tienen la normativa que los protegerá de la marginalidad y les garantizará la participación en los procesos electorales, con el fin de que puedan intervenir en la vida política. Esta norma debe entenderse que busca garantizar también que los pueblos originarios tengan mayor representatividad, porque es de esa forma que podrán gestionar los intereses de sus comunidades.

Hay que destacar que este artículo de la nueva Constitución Argentina fue consensuado por unanimidad y que los convencionales constituyentes al momento de votar estaban acompañados –en el recinto convención constituyente– de los representantes de cada uno de los siguientes pueblos originarios: Pilagá, Wichí, Toba, Mocoví, Guaraní, Kolla, Calchaquí, Huarpe, Chañé, Tapieté, Chorote, Mapuche, Rankuche, Tehuelche y Ona (Roulet, E., 2017).

Es toda una verdadera norma reivindicatoria de los derechos humanos de los pueblos originarios, un párrafo que pareciera extraído de los pensamientos que acompañaron a Fray Bartolomé de las Casas allá por el siglo XVI en plena lucha por la defensa de los derechos de los indios. Como bien recuerda García García (2011):

La vida y obra de Bartolomé de las Casas es la respuesta a la denuncia de Montesinos en el famoso sermón: Los indios, ¿no son hombres, no tienen ánimas racionales? Reafirmará, una y otra vez, la humanidad del indio, la racionalidad, la dignidad y libertad, el derecho a su tierra y a sus tesoros, a su cultura, a su autodeterminación como pueblo. Ningún estado, ni rey ni emperador pueden enajenar territorios, ni cambiar régimen político de los pueblos o naciones sin consentimiento expreso de sus habitantes (De regia potestate. OC. 12, 99).

Hoy en día, el afianzamiento de los derechos de los pueblos originarios es bandera del Santo Padre Francisco (2015), recordemos cuando en su viaje apostólico a Ecuador, Bolivia y Paraguay, en su discurso decía:

Digamos “NO”, entonces, a las viejas y nuevas formas de colonialismo. Digamos “SÍ” al encuentro entre pueblos y culturas. Felices los que trabajan por la paz.

Y aquí quiero detenerme en un tema importante. Porque alguno podrá decir, con derecho, que, cuando el Papa habla del colonialismo se olvida de ciertas acciones de la Iglesia. Les digo, con pesar: se han cometido muchos y graves pecados contra los pueblos originarios de América en nombre de Dios. Lo han reconocido mis antecesores, lo ha dicho el CELAM, el Consejo Episcopal Latinoamericano, y también quiero decirlo. Al igual que San Juan Pablo II, pido que la Iglesia –y cito lo que dijo él– «se postre ante Dios e implore perdón por los pecados pasados y presentes de sus hijos» (Juan Pablo II, *Bula Incarnationis mysterium*, 11). Y quiero decirles, quiero ser muy claro, como lo fue San Juan Pablo II: pido humildemente perdón, no sólo por las ofensas de

la propia Iglesia sino por los crímenes contra los pueblos originarios durante la llamada conquista de América. Y junto a este pedido de perdón y para ser justos, también quiero que recordemos a millares de sacerdotes, obispos, que se opusieron fuertemente a la lógica de la espada con la fuerza de la cruz. Hubo pecado, hubo pecado y abundante, pero no pedimos perdón, y por eso pedimos perdón, y pido perdón, pero allí también, donde hubo pecado, donde hubo abundante pecado, sobreabundó la gracia a través de esos hombres que defendieron la justicia de los pueblos originarios.

Les pido también a todos, creyentes y no creyentes, que se acuerden de tantos obispos, sacerdotes y laicos que predicaron y predicán la Buena Noticia de Jesús con coraje y mansedumbre, respeto y en paz —dije obispos, sacerdotes, y laicos, no me quiero olvidar de las monjitas que anónimamente patean nuestros barrios pobres llevando un mensaje de paz y de bien—, que en su paso por esta vida dejaron conmovedoras obras de promoción humana y de amor, muchas veces junto a los pueblos indígenas o acompañando a los propios movimientos populares incluso hasta el martirio. La Iglesia, sus hijos e hijas, son una parte de la identidad de los pueblos en latinoamericana. Identidad que, tanto aquí como en otros países, algunos poderes se empeñan en borrar, tal vez porque nuestra fe es revolucionaria, porque nuestra fe desafía la tiranía del ídolo dinero. Hoy vemos con espanto cómo en Medio Oriente y otros lugares del mundo se persigue, se tortura, se asesina a muchos hermanos nuestros por su fe en Jesús. Eso también debemos denunciarlo: dentro de esta tercera guerra mundial en cuotas que vivimos, hay una especie —fuerzo la palabra— de genocidio en marcha que debe cesar.

A los hermanos y hermanas del movimiento indígena latinoamericano, déjenme transmitirles mi más hondo cariño y felicitarlos por buscar la conjunción de sus pueblos y culturas, eso —conjunción de pueblos y culturas—, eso que a mí me gusta llamar poliedro, una forma de convivencia donde las partes conservan su identidad construyendo juntas una pluralidad que no atenta, sino que fortalece la unidad. Su búsqueda de esa interculturalidad que combina la reafirmación de los derechos de los pueblos originarios con el respeto a la integridad territorial de los Estados nos enriquece y nos fortalece a todos.

O bien, recordemos el mensaje del Santo Papa Francisco, en su visita a Chile en enero de 2018, con la célebre frase —referente a los pueblos originarios— que decía: “frecuentemente olvidados y cuyos derechos necesitan ser atendidos y su cultura cuidada, para que no se pierda la identidad y riqueza de esta nación” (El Nuevo Diario, 2018).

El Santo Papa Francisco procura el cuidado de la cosa común (el medio ambiente) y las comunidades indígenas pueden ser de gran ayuda para ese desafío del que todos debemos ser protagonistas.

Las líneas precedentes nos muestran cómo el Estado Argentino y las personalidades mencionadas protegen y reivindican los derechos de los pueblos originarios. Cuestión que desde nuestro punto de vista se traduce en un claro mensaje de inclusión y participación de las comunidades indígenas, no sólo en nuestro sistema democrático sino también en los demás sistemas democráticos de la región. Con la sentencia “Yatama vs. Nicaragua” consideramos que los derechos políticos reconocidos en los diversos cuerpos normativos (internacionales y locales) de la región podrán ser garantizados con mayor efectividad por los Estados democráticos, puesto

que con esa decisión de la Corte Interamericana se acorta la posibilidad de un Estado para que restrinja tales derechos, sobre todo, a sectores vulnerables como las comunidades indígenas.

Tengamos en cuenta que el hecho de que una sentencia reconozca derechos que discrecionalmente fueron violados, colabora para que ello no vuelva a suceder, implementando políticas que garanticen plenamente tales derechos.

LAS COMUNIDADES ORIGINARIAS EN ARGENTINA

En el territorio argentino conviven diversas etnias originarias. Comunidades que alcanzaron reivindicar sus derechos después de un largo proceso de luchas que tienen su punto de partida allá por el siglo XVI, en tiempos de la colonización de la corona española.

Vimos que recién con la reforma constitucional de 1994 los pueblos originarios de Argentina han conseguido extender sus derechos y ser reconocidos verdaderamente como un sector preexistente y de alto valor para la democracia participativa. Por ello, el Estado argentino garantiza a las comunidades indígenas todos sus derechos inherentes y en especial los siguientes:

- El derecho al respeto de su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural.
- El derecho a que se reconozca la personería jurídica de sus comunidades.
- El derecho a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan.
- El derecho a la participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten.

En nuestros días, los pueblos originarios están en constante observación por parte de diversos sectores de la sociedad civil que buscan diseñar con ellos las más efectivas políticas públicas para beneficio de todos.

No podemos negar que los pueblos originarios son una temática que forma parte de la agenda de los tres poderes del Estado. Como prueba de ello, podemos citar algunas de las leyes dictadas por el Poder Legislativo argentino, a saber:

- Ley 26.160, que prescribe de orden público el relevamiento técnico, jurídico y catastral de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas.
- Ley 26.206, que prescribe la educación intercultural bilingüe de los pueblos originarios, en los tres niveles de enseñanza, con la finalidad de preservar y fortalecer sus pautas culturales, su lengua, su cosmovisión e identidad étnica.
- Ley 26.522, de servicios de comunicación audiovisual que declara la preservación y promoción de la identidad y los valores culturales de los pueblos originarios.

- Ley 26.994, el Código Civil y Comercial de la Nación que contempla normas que garantizan los derechos de los pueblos indígenas, en particular se protegen las tierras que originariamente poseen.

El Poder Ejecutivo Nacional también se ha expresado a favor del reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios. Véase con buen ojo el cambio de nominación que hoy lleva el feriado nacional del 12 de octubre, Día del Respeto a la Diversidad Cultural, llamado anteriormente Día de la Raza, cambio producido a través del Decreto N° 1584/2010.

Gracias al último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010), podemos identificar que la población indígena en nuestro país es de 955.032 personas en todo el territorio nacional. Este número no menor de habitantes originarios representa 2,4% del total de la población nacional.

Los 24 distritos electorales de Argentina (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) poseen un porcentaje de miembros de comunidades originarias. Entre los distritos con mayor proporción podemos destacar a Chubut, Neuquén, Río Negro, Salta, Formosa y La Pampa, y entre los de menor porcentaje de pobladores indígenas podemos señalar a Corrientes, entre Ríos, San Juan, La Rioja, Misiones y Santiago del Estero.

El pueblo originario de la Argentina con mayor población es el pueblo Mapuche, seguido –en orden decreciente– de los pueblos Toba, Guaraní, Diaguita, Kolla, Quechua, Wichí, Comechingón, Huarpe, Tehuelche, Mocoví, Pampa, Aymara, Ava Guaraní, Rankulche, Charrúa, Atacama, Mbyá Guaraní, Omaguaca, entre otros.

En definitiva, Argentina posee un gran porcentaje de comunidades originarias. Pueblos que necesitan de la adopción de medidas por parte del Estado para que se garanticen plenamente todos sus derechos.

LA JUSTICIA ELECTORAL EN ARGENTINA

En la República Argentina la materia electoral –a nivel nacional– está a cargo de la Cámara Nacional Electoral, como tribunal de alzada, y de 24 jueces federales de primera instancia con competencia electoral en los 24 distritos electorales (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Entre las funciones de esta justicia electoral podemos mencionar las siguientes (Ley N° 19.108):

- Jurisdiccionales, porque aplica las leyes de materia electoral en todos los casos donde exista una controversia y haya sido llamada a resolver, o bien, podrá intervenir de oficio según lo establece el artículo 12 de la Ley N° 19.108.
- Registrales, porque es la encargada de mantener actualizado y bajo resguardo los diferentes registros pertinentes en materia electoral, por ejemplo, el registro de electores residentes en el extranjero, el registro de afiliaciones a los partidos políticos, el registro de electores privados de la libertad, el registro de inhabilitados para el ejercicio de los dere-

chos electorales, el registro de cartas de ciudadanía, el registro de faltas electorales, entre otros.

- De control, porque controla y fiscaliza las actividades relacionadas con el financiamiento de los partidos políticos, y toda actividad que realicen los partidos políticos en concordancia con los principios del orden democrático Argentino.
- De administración, porque tiene a su cargo la confección del padrón electoral (el provisorio como el definitivo), y es la encargada de llevar adelante la logística de los actos del cronograma electoral, por ejemplo, la oficialización de candidatos, la selección de las autoridades de mesa, el escrutinio definitivo, etc. Además, administra los recursos que las leyes le asignan.

Algo que destacar en esta justicia electoral es que las resoluciones judiciales de la Cámara Nacional Electoral, único tribunal de alzada, poseen fuerza de fallo plenario (Ley N° 19.108), característica que hace que la jurisprudencia del Tribunal sea obligatoria para todos los jueces de primera instancia con competencia electoral en los 24 distritos del país, obligatoriedad que también se extiende para las juntas electorales nacionales que se constituyan como autoridad en los procesos electorales convocados. Al respecto, la Cámara Nacional Electoral ha señalado que de esa manera se unifican los criterios en materia electoral, con el fin de evitar que una misma cuestión sea resuelta de diferente manera en la jurisdicción. Así, los fallos plenarios ayudan a dar certeza y poner fin a los conflictos electorales, conforme lo expuesto por la Cámara Nacional Electoral en Fallo N° 1883/95.

EL CASO “YATAMA” Y SU INFLUENCIA EN LA JUSTICIA ELECTORAL ARGENTINA

La Cámara Nacional Electoral en el Fallo 4283/09 tuvo la oportunidad de intervenir en un conflicto que involucraba a pueblos originarios, un sector de la sociedad Argentina altamente vulnerable, y carente de la protección del Estado para garantizar el libre ejercicio de sus derechos políticos. La cuestión a resolver, un pedido de impugnación de las elecciones legislativas de 2009 realizadas en los departamentos Matacos, Ramón Lista y Bermejo, y en las localidades del departamento Patiño, todos circuitos electorales pertenecientes al Distrito de la Provincia de Formosa en Argentina. El fundamento de la impugnación se centraba en diversos hechos –como por ejemplo la retención del documento cívico o la orientación del voto en sentido contrario a la voluntad del elector– que atentaban contra la libre participación cívica de integrantes de comunidades indígenas pertenecientes a las localidades mencionadas. Ahora bien, al determinarse que los hechos denunciados afectaban a gran parte de los integrantes de pueblos originarios, la Cámara Nacional Electoral con cita del caso Yatama, entre otros de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, señaló que los Estados deben proteger de manera efectiva a los pueblos indígenas, sobre todo, por su especial situación de vulnerabilidad, lo que implica “el establecimiento de determinadas medidas con el fin de procurar en la

práctica la igualdad de oportunidades que permitan corregir las situaciones que son el resultado de conductas discriminatorias”.

De lo expuesto, observamos que la decisión del máximo Tribunal Electoral de la Argentina guarda armonía con las normas internas e internacionales que protegen la participación política de los integrantes de la sociedad, en especial, de las minorías desprotegidas como lo son los integrantes de los pueblos indígenas.

En este marco de protección de la participación política de los pueblos originarios, la Cámara Nacional Electoral, allá por el año 2013, creó el Programa de Promoción de la participación política electoral de los pueblos indígenas (Acordada Extraordinaria CNE 54/2013). Un programa que comprende las siguientes acciones y procedimientos:

- La identificación geográfica de las comunidades indígenas en la cartografía electoral vigente.
- La posibilidad de designar autoridades de mesa bilingües.
- La elaboración de material electoral bilingüe, como manuales y cartelera informativa.

En resumen, consideramos –con respecto a la protección de la participación política de los pueblos originarios– que todas las medidas y acciones que se implementen deben ir dirigidas a remover toda barrera que interfiera con el ejercicio pleno de los derechos políticos de los integrantes de pueblos originarios. En este sentido, hay que fomentar y trabajar para eliminar formalismos que impidan la participación de los pueblos originarios. Así, en nuestras jóvenes democracias latinoamericanas es imprescindible que se trabaje en buscar los ajustes necesarios para derribar las barreras que discriminan la participación política de los pueblos originarios y demás sectores de la sociedad que se encuentren en situación de vulnerabilidad y marginalidad.

Hoy podemos decir que contamos con un cuaderno de bitácora electoral donde anotamos el fallo “Yatama” que nos obliga –al igual que lo hace el Pacto de San José de Costa Rica y nuestra Constitución Nacional– a realizar acciones positivas para garantizar la participación de las minorías marginales.

A esta altura de nuestro análisis, creemos que los límites a la participación están dados por la falta de políticas públicas en la materia “pueblos originarios”, leyes que promuevan la participación de este sector y que reglamenten ampliamente sus derechos. Consideramos, que para erradicar la discriminación o limitación de la participación de los sectores vulnerables, deben garantizarse los derechos reconocidos en la Constitución Nacional y Tratados Internacionales, a través de la capacitación y asistencia a la población y a las comunidades indígenas sobre esta temática. Comunicar que los pueblos indígenas poseen derechos reconocidos al igual que cualquier ciudadano, pareciera una ingenuidad, sin embargo, debe ser visto como elemental para erradicar la marginalidad que los afecta. Todo, en miras de construir y establecer una democracia intercultural.

UNA RESTRICCIÓN DE LA LEY ELECTORAL PARA LA POSTULACIÓN DE CANDIDATOS DE COMUNIDADES INDÍGENAS

En Argentina, la modalidad para postular candidatos para cargos electivos debe canalizarse a través de los partidos políticos. Esta vía se encuentra determinada por la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (Ley N° 23.298). Al respecto su artículo 2 señala que:

Los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional. Les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos.

Las candidaturas de ciudadanos no afiliados podrán ser presentadas por los partidos siempre que tal posibilidad esté admitida en sus cartas orgánicas.

Como se observa, para que un integrante de alguna de las tantas comunidades indígenas de la Argentina pueda formar parte de la oferta electoral deberá ser postulado por alguno de los partidos políticos reconocidos en el distrito del cual forma parte la comunidad indígena.

Según el artículo citado de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, este candidato deberá ser afiliado al partido que lo postula, o bien, podrá ser postulado sin ser afiliado si ello está autorizado en la carta orgánica del partido postulante.

Ahora bien, esta manera de postular candidatos que pareciera –hasta el momento– ser exclusiva de los partidos políticos de alguna manera limita la posibilidad y/o el derecho de los miembros de las comunidades indígenas a ser elegidos para representar los intereses de su comunidad. Puesto que no existe en la Argentina otra posibilidad normativa que viabilice la postulación de candidatos fuera del sistema de partidos.

Consideramos que esta manera de postulación de candidatos es un obstáculo para los integrantes de las comunidades indígenas, ya que para que un miembro de ellas sea candidato deberán primero formar un partido político, o en su caso, si no fuera posible la formación, acordar con alguna estructura partidaria reconocida la postulación de un representante de su comunidad indígena.

Creemos que son dos opciones de difícil concreción, por un lado, la formación de un partido político demandaría una serie de requisitos que las comunidades indígenas difícilmente podrían cumplir sin la ayuda necesaria, y por el otro, y más difícil aún, es acordar algún tipo de alianza política con algún partido reconocido que postule a un candidato indígena en un lugar de la lista de candidatos que asegure su elección al cargo, o sea, en el primer o segundo lugar de la lista, es decir, en un lugar donde el candidato de la comunidad indígena tenga posibilidades efectivas de ser electo.

Hasta el momento queda claro que no hay posibilidad que las comunidades indígenas presenten sus candidatos a una elección de manera independiente, es decir, por fuera de un partido político.

Con respecto a este tema, candidaturas independientes o candidatos sin partidos. La Cámara Nacional Electoral de Argentina en el Fallo 3054/02 resolvió una causa donde el actor pretendía postularse como candidato independiente en las elecciones legislativas del 2001. Para tal cometido, el actor solicitó al máximo Tribunal Electoral la declaración de inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley

Nº 23.298, norma que instituye el sistema de postulación de candidatos a través de los partidos políticos, como bien vimos en los párrafos precedentes. La petición del actor se fundó en que dicha normativa se encontraba en oposición con el nuevo artículo 38 de la Constitución Nacional reformada en 1994.

En esa oportunidad, la Cámara Nacional Electoral rechazó la solicitud del actor. Sin embargo, dejó sentado en su Considerando 18 lo siguiente:

Que, como se ha dicho precedentemente, de los términos del artículo 38 no es posible concluir que la Constitución Nacional imponga o prohíba el monopolio partidario de las candidaturas.

La adopción del sistema más adecuado a nuestro medio es una facultad que corresponde al Congreso de la Nación efectuar –como órgano investido del poder de reglamentar los derechos y garantías reconocidos por la ley fundamental con el objeto de lograr la coordinación necesaria entre el interés privado y el interés público– sobre la base de la apreciación de motivaciones de política social, cuya ponderación no es objeto de evaluación por los jueces sin exceso de sus atribuciones constitucionales.

Aunque la disposición impugnada pudiera importar un desacierto de política legislativa en la materia, ello sólo no implicaría que debe ser descalificada por lesiva a principios constitucionales, cuando éstos no se hallan directamente afectados en forma que imponga la necesidad de invalidarla en salvaguarda de esos principios.⁴

Por otro lado, y en el Considerando 19 del fallo la Cámara Nacional Electoral señaló: “que, no resulta ocioso señalar que este Tribunal reconoce que la crisis que acusan en la actualidad los partidos políticos, y la indiferencia que ellos producen en la inmensa mayoría de la ciudadanía, constituye un desafío a la búsqueda de soluciones que “oxigenen” su desenvolvimiento”.⁵

En este sentido, y en uno de los votos concurrentes en el anteriormente citado caso “Ríos” se expresó que, “transcurrida la transición, con los partidos políticos reestructurados, las instituciones democráticas de la República consolidadas y con las prácticas políticas acotadas en el marco de acuerdos sociales fundacionales que le den estabilidad al sistema, se abrirá nuevamente la posibilidad para que, en el ámbito que corresponda, se discutan alternativas de reglamentación del derecho a ser elegido”.⁶

En consecuencia, como se ha puesto de relieve es función del legislador analizar si los cambios en el comportamiento electoral de la ciudadanía argentina justifican una reforma o supresión de los criterios adoptados por las normas vigentes.⁷ Sólo a aquél le corresponde examinar las derivaciones que importaría adoptar un sistema que contemple la postulación de candidaturas independientes.

Llegando al final del fallo la Cámara Nacional Electoral señaló que:

En definitiva, serán en todo caso los poderes políticos del Estado, si consideraran que la disposición legal cuestionada no responde ya a las circunstancias y necesidades tenidas en cuenta al sancionarla, los que podrán eventualmente posibilitar la participación de candidatos independientes en la elección de

⁴ cfr. Fallos 300:1087.

⁵ cfr. Sabsay, Daniel A. (1995). *Comentarios a la Reforma Constitucional*. Ed. AADC, pp. 315 y sgtes.

⁶ cfr. Fallo 310:819 voto del juez Petracchi.

⁷ cfr. Fallos CNE Nº 2987/02, 2988/02, 3001/02 y 3033/02, entre otros.

autoridades nacionales, por vía de la sanción de la ley correspondiente o modificando la actual ley 23.298.

Como podemos apreciar, la postulación de candidatos a través de los partidos políticos es una modalidad que hoy mantiene la Argentina, reglamentada en el artículo 2 de la Ley 23.098. Entendemos que es una modalidad que no posee rango constitucional, y que si la situación social lo amerita podría perder vigencia o coexistir con otras modalidades, según la modificación legislativa que se dicte en tal sentido. Cabe aclarar que en el Congreso de la Nación Argentina se han presentado proyectos de ley que buscan implementar un sistema que posibilite las candidaturas independientes.

No obstante, lo mencionado corresponde realizar nuestro análisis a la luz del Fallo “Yatama”. Sobre lo visto, hay que hacer notar que el Fallo de la Cámara Nacional Electoral data del 2002, y que la candidatura pretendida no hace referencia a integrantes de comunidades indígenas. Por otro lado, debe recordarse que el Fallo “Yatama” es del 2005, tres años posteriores a lo resuelto por la Cámara Nacional Electoral.

Realizadas las aclaraciones pertinentes, nos animamos a señalar que el artículo 2 de la Ley 23.098 restringe el pleno ejercicio de los derechos políticos de los integrantes de los pueblos originarios, en concreto, limita el derecho que todo ser humano tiene de ser elegido candidato para ocupar un cargo electivo. Una barrera que en el caso concreto –no nos cabe duda– podría ser removida por el Tribunal Electoral Argentino. Y esto es así, por la dirección que ha tomado nuestro Tribunal respecto a las políticas y resoluciones dictadas en materia de pueblos originarios. Además, porque la misa Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso YATAMA, ha señalado que obligar a las comunidades indígenas a presentar sus candidatos a través de los partidos políticos constituye una restricción indebida.

CONCLUSIONES

La participación política de las comunidades indígenas es de suma importancia en nuestras democracias. Y esto es así, porque a mayor participación de sectores no convencionales, mayor será la vigencia de los sistemas democráticos.

Los Estados deben garantizar el derecho a la participación política de todos los miembros de la sociedad, respetando el principio de igualdad y no discriminación. Toda reglamentación que carezca de justificación objetiva y razonable deberá ser calificada como discriminatoria y declarada contraria a los estándares democráticos.

La legislación interna de los países latinoamericanos, deberán contar con normas claras que reconozcan las garantías judiciales, el derecho a la protección judicial, el derecho a la igualdad y los derechos políticos de participación de los diversos sectores de la sociedad, sobre todo los más vulnerados y marginados a la hora de su inclusión.

Estamos de acuerdo en que la legislación Argentina otorga máximas garantías para los pueblos indígenas y que nuestra Justicia Electoral realizará el control cons-

titucional y convencional correspondiente para tutelar los derechos políticos de los integrantes de las comunidades originarias argentinas.

REFERENCIAS

1. Asamblea General, Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículos 19-21, 10 de diciembre de 1948.
2. Bernaldes Ballesteros, E. (2006). El derecho humano a la participación política. *Revista Derecho PUCP* (59), pp. 9-32.
3. Cámara Nacional Electoral (CNE). Sentencia Fallo 1883/95, de 27 de abril de 1995 [consultado el 1 de octubre de 2018]. Recuperado de file:///D:/Documentos/Downloads/1883-95.pdf.
4. Cámara Nacional Electoral (CNE). Sentencia Fallo 4283/209, de 1 de diciembre de 2009 [consultado el 1 de octubre de 2018]. Recuperado de file:///D:/Documentos/Downloads/4283-09.pdf.
5. Cámara Nacional Electoral (CNE). Acordada Extraordinaria 54/2013, de 30 de mayo de 2013 [consultado el 1 de octubre de 2018]. Recuperado de file:///D:/Documentos/Downloads/AE%20054-13.pdf.
6. Cámara Nacional Electoral (CNE). Sentencia Fallo 3054/2002, de 24 de septiembre de 2002 [consultado el 1 de octubre de 2018]. Recuperado de file:///D:/Documentos/Downloads/3054-02.pdf.
7. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005. [consultado el 8 de diciembre de 2018]. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf.
8. Constitución de la Nación Argentina (CNA), Ley Nº 24.430 1, Sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994, sancionada en diciembre 15 de 1994 y promulgada en enero 3 de 1995, Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina.
9. Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (1969), San José, Costa Rica, 22 de noviembre.
10. Dalla Vía, A. (2014). Los derechos políticos y electorales. *Revista Pensar en Derecho* (5), pp. 67-78.
11. De Tocqueville, A. (2004). *La democracia en américa*, 2. España: Alianza Editorial.
12. El Nuevo Diario (2018). Papa Francisco pide en Chile respetar derechos y cultura de los pueblos originarios. *El Nuevo Diario*. Recuperado de <https://>

www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/452870-papa-francisco-pi-de-chile-respetar-derechos-cultur/.

13. García García, E. (2011). *Bartolomé de Las Casas y los Derechos Humanos. In Los Derechos Humanos en su origen. La República Dominicana y Antón de Montesinos*. España: San Esteban.
14. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 Censo del Bicentenario Resultados definitivos, Serie B Nº 2, Buenos Aires, octubre de 2012. Recuperado de https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010_tomo1.pdf.
15. Ley Nº 19.108, Argentina, Orgánica de la Justicia Electoral Nacional, 1971.
16. Ley 26.160, Buenos Aires, Boletín Oficial, 29 de noviembre de 2006.
17. Ley 26.206, Buenos Aires, Boletín Oficial, 28 de diciembre de 2006.
18. Ley 26.522, Buenos Aires, Boletín Oficial, 10 de octubre de 2009.
19. Ley 26.994, Buenos Aires, Boletín Oficial, 8 de octubre de 2014.
20. Ley 23.298, Buenos Aires, Boletín Oficial, 25 de octubre de 1985.
21. Roulet, E. (2017). *La Constitución Nacional y los Pueblos Originarios*. Télam. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/201712/230544-la-constitucion-nacional-y-los-pueblos-originarios.html>.
22. Sabsay, D. (2010). *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*. Argentina: Hammurabi.
23. Santo Padre Francisco (2015). Discurso del Santo Padre. Expo Feria, Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) jueves 9 de julio de 2015. Recuperado de http://w2.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2015/july/documents/papa-francesco_20150709_bolivia-movimenti-popolari.html.

*AGUSTÍN GARCÍA FAURE

Abogado.

Adscripto a la Cátedra de Derecho Procesal Constitucional, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Derecho, Argentina.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0429-411X>

Correo electrónico: agustinsn@hotmail.com

**RICARDO DEL BARCO

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales.

Profesor Titular, Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Católica de Córdoba y Universidad Católica de Santiago del Estero, Argentina.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1928-1821>

Correo electrónico: estudiodelbarcoserra@gmail.com

El avance de los derechos político-electorales de las mujeres en México

The advance of women's political-electoral rights in Mexico

YUNITZILIM RODRÍGUEZ PEDRAZA*

LUIS GERARDO SAMANIEGO SANTAMARÍA**

SERGIO MONROY AGUILAR***

Resumen

Después de la conmemoración de los 100 años de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se crea un escenario idóneo para hacer un análisis y reflexionar sobre la lucha y el avance que las mujeres han logrado para el reconocimiento de su derecho, primero a votar y ser parte de la decisión en la elección de sus representantes, y después, a participar para poder ser parte de los órganos de decisión en los que se determinan las directrices, políticas y estrategias que impactan en sus vidas.

Sin duda, los obstáculos e inconvenientes que han tenido que ser superados han sido muchos y en el camino se han perdido muchas vidas, y aún hoy, a pesar de poder hablar de una igualdad legal, sustantivamente no se ha logrado la aceptación de que las mujeres tienen los mismos derechos y por tanto, deben poder acceder a las mismas oportunidades y opciones que los hombres.

Palabras clave

Derechos político-electorales, Derecho al voto, Participación política de las mujeres, Igualdad sustantiva, Paridad.

Abstract

After the commemoration of the 100th anniversary of the enactment of the Political Constitution of the United Mexican States of 1917, an ideal setting is created to analyze and reflect on the struggle and progress that women have made in recognizing their right, first to vote and be part of the decision in the election of their representatives, and then to participate to be part of the decision-making bodies in which the guidelines, policies and strategies that impact on their lives are determined. Undoubtedly, the obstacles and inconveniences that have had to be overcome have been many and many lives have been lost along the way, and even today, despite being able to speak of legal equality, the acceptance of women has not been substantively achieved. They have the same rights and, therefore, must be able to access the same opportunities and options as men.

Key words

Political-electoral rights, Right to vote, Political participation of women, Substantive equality, Parity.



Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

INTRODUCCIÓN

El 17 de octubre de 1953 es una fecha que marcó un parteaguas para las mujeres en México, se reconoció su derecho al voto y con ello, el reconocimiento de su personalidad en el ámbito social y político.

Aún hoy, pero antes de esa fecha con más fervor —puesto que la legislación aprobaba y estaba redactada en ese sentido—, se tenía la idea de que la mujer sólo tenía una función en la sociedad, procrear, cuidar de los hijos, servir y acompañar al hombre. Era un accesorio de éste y siempre debía estar bajo la potestad de alguien que tomaba las decisiones por ellas.

Crear que la mujer pudiera ejercer el voto implicaba pensar que necesariamente votaría por quien su padre, marido o pareja le dijera y no que pudiera tener libertad de conciencia y decidir por sí misma.

La disminución de la mujer como persona sujeta de derechos y su invisibilización en la sociedad patriarcal es una constante con la que se lucha a diario, y a pesar de los grandes avances legales y sobre todo constitucionales para ir estableciendo pisos parejos, hoy, en este 2019, después de conmemorar 102 años de la Constitución y casi 66 años del reconocimiento al voto de la mujer en México, aún hay muchas batallas y obstáculos que superar, el principal es el cultural.

El primer antecedente de la Revolución Mexicana donde se dieron los movimientos sufragistas se puede tomar como punto de partida es el de María Teresa Arteaga, esposa de Ricardo Flores Magón, quien colaboró en el sostenimiento del periódico *Regeneración*, “formó parte de la junta organizadora del Partido Liberal Mexicano y organizó comités internacionales en defensa de Flores Magón, sufrió persecuciones y el destierro” (Girón, González y Jiménez, 2008, p. 39).

Después se tiene a otras mujeres que fueron las gestoras del movimiento sufragista, entre ellas:

Dolores Jiménez Muro (1848-1925), opositora al régimen de Porfirio Díaz, lo que le valió estar varias veces en la cárcel, redactó el Plan Político y Social, proclamado en 1911, propuso varias medidas políticas a los jefes revolucionarios y militó en las filas del zapatismo.

Eva Flores Blanco, quien por ser telegrafista ayudó a los revolucionarios informando sobre los movimientos de las fuerzas federales.

Cristina Baca, enfermera, incorporada a la División del Norte comandada por Francisco Villa. Apoyó al traslado de los hospitales militares villistas de Zacatecas a Ciudad Juárez, sosteniendo con su peculio, los heridos de guerra que tenía bajo su cuidado (Girón, González y Jiménez, 2008, p. 41).

En todo momento ha habido mujeres que han luchado en contra del sistema patriarcal comprendido éste como una estructura sostenida históricamente en la que los hombres, los del sexo masculino, han mantenido poder, control y dominio sobre los recursos, el poder, los espacios de decisión y sobre las mujeres, en el que se le ha intentado limitar de sus derechos de todo tipo, incluyendo los de participación en la elección de quienes toman las decisiones que tienen implicación en su vida diaria y qué decir de los derechos de representación.

CONGRESOS FEMINISTAS DE 1916

Significativo fue para la lucha por el voto la realización de los Congresos feministas, impulsados por Salvador Alvarado en su calidad de gobernador interino del estado de Yucatán, efectuado el primero en enero de 1916 y el segundo en noviembre del mismo año.

“Con el impulso del comandante militar en Yucatán, Salvador Alvarado, nombrado gobernador interino (marzo 1915-febrero 1918), se redactó una copiosa legislación basada en conceptos ideológicos liberales y en un proyecto social. En su gestión se convocó y llevó a cabo el Primer Congreso Feminista del 13 al 16 de enero de 1916” (Bonifaz, 2017, p. 5), el cual se realizó en Yucatán, donde el general Salvador Alvarado (1915-1918 periodo en que gobernó) “aplastó un movimiento carrancista y tomó el poder. Fundó el Partido Socialista Obrero y empezó un programa de gobierno con tendencia socialista” (Girón, González y Jiménez, 2008, pp. 41-42).

Para Alvarado, la extensión de los privilegios a la mujer era el principio general de todo progreso social. Reconoció el potencial de las mujeres y las reclutó en su gobierno para implementar sus programas, aun cuando las limitó a profesiones “propias” de su género. Decía que “era necesaria una mujer independiente, que pudiera ganarse la vida, una mujer tratada con igualdad de derechos ante la ley” (Bonifaz, 2017, p. 6).

Alvarado organizó el Primer Congreso Feminista de Yucatán del 13 al 16 de enero de 1916. El informe del Congreso señala que “puede la mujer del porvenir desempeñar cualquier cargo público que no exija vigorosa constitución física, pues no habiendo diferencia alguna entre su estado intelectual y el del hombre, es tan capaz como éste de ser elemento dirigente de la sociedad” (Instituto Electoral de Quintana Roo, 2006, p. 86).

El Primer Congreso Feminista de Yucatán se convocó mediante el Decreto 326, el cual, en su primer considerando, indicaba que podían asistir todas las mujeres “honradas de Yucatán que poseyeran cuando menos los conocimientos primarios. En este evento debían resolverse cuatro temas; resalta entre ellos: ¿cuáles eran los medios sociales que deben emplearse para manumitir a la mujer del yugo de las tradiciones? “Los tópicos más debatidos fueron la educación laica y el derecho al voto de las mujeres” (Bonifaz, 2017, p. 6).

Los preparativos para la realización del Congreso Feminista empezaron en 1915 con la formación de un comité organizador integrado por siete mujeres (Girón, González y Jiménez, 2008, pp. 41-42).

En 1923, la Liga Panamericana para la Elevación de las Mujeres celebró el Primer Congreso Feminista al cual asistieron Elena Torres, maestra comunista; Elvia Carrillo Puerto, del Partido Socialista Yucateco, que apoyaba la liberación sexual femenina; las primeras doctoras del país, Matilda P. Montoya y Columba Rivera, Julia Nava de Ruisánchez, fundadora de la Sociedad Protectora de la Mujer, la sociedad feminista más antigua de la ciudad de México (Fernández, 2004, p. 138).

“En 1923 se celebró en la ciudad de México el Primer Congreso Feminista Panamericano, al que asistieron más de cien mujeres del país y de los Estados Unidos en donde se solicitó la igualdad de derechos políticos” (Tuñón, 1998, p.136).

Al Congreso no acudió Hermila Galindo, secretaria particular de Venustiano Carranza, pero envió una ponencia para que fuera leída, cuyo título era “Monografía sobre la Mujer”. Se trataba de un estudio serio sobre las causas que motivaban el postergamiento en que vivía la mujer y que narraba los vicios de educación que hacían a la compañera del hombre inhábil para la lucha de la existencia humana. Se acusaban también “los prejuicios, las preocupaciones y los fanatismos que, como villanos guías, conducían a la mujer por caminos extraviados, y, por último, se exhibía la injusticia social que empuja brutalmente a la mujer al precipicio del crimen y de la infamia” (Bonifaz, 2017, pp. 6-7).

Los resultados de este Congreso fueron muy importantes para mejorar la condición de las mujeres, señalar la discriminación de que eran objeto, proponer su derecho a votar y ser votada y formular leyes que garantizaran estas resoluciones.

Las principales resoluciones del Congreso fueron:

- a) Pedir que se modificara la “legislación civil para otorgar a las mujeres más libertad para que pudieran llevar a cabo sus aspiraciones”;
- b) El derecho de la mujer a tener una profesión u oficio para ganarse la vida;
- c) Educar a la mujer intelectualmente;
- d) Que se fomentara el ejercicio de nuevas profesiones; y
- e) El fomento de la literatura y escritura (Girón, González y Jiménez, 2008, pp. 41-42).

A finales del mismo año, se llevó a cabo el Segundo Congreso Feminista del 23 de noviembre al 2 de diciembre, al que acudieron menos mujeres. Tampoco asistió Hermila Galindo, quien envió nuevamente su discurso con la petición de que se incluyera en la Constitución de Yucatán el derecho al voto de la mujer. A pesar de ser desechada, “esta iniciativa fue la precursora para que en 1922 se estableciera tal derecho en esa entidad” (Bonifaz, 2017, p. 7).

En el segundo Congreso Feminista se “aprobó otorgar el voto a las mujeres en las elecciones municipales y se denegó la posibilidad de ser electas a cargos municipales con el respectivo descontento de las feministas radicales socialistas como Elvia Carrillo Puerto” (Girón, González y Jiménez, 2008, pp. 41-42).

Desde el Primer Congreso Feminista de Yucatán, celebrado el 13 de enero de 1916, las feministas como Hermila Galindo señalaron la importancia del voto de la mujer. Sin embargo, a pesar de que el artículo constitucional de 1917 se refería de manera general a los “mexicanos”, la interpretación que se hizo de éste fue que las mujeres estaban excluidas. “La lucha de mujeres como Galindo, Elvia Carrillo Puer-

to, Rita Cetina Gutiérrez, Alejandra Kollontai, Elena Torres y Margarita Robles, hizo que la participación política de la mujer fuera una bandera reconocida durante los años veinte” (Bonifaz, 2017, pp. 156-157).

Pensar en la realización de esos Congresos en un ambiente político en el que ya se discutía el contenido de la Constitución de 1917 y en la que claramente la mujer no era mencionada más que en el apartado de la regulación de las relaciones laborales, tiene un gran significado: ya había consciencia de la lucha por la igualdad y habían grandes avances en otros países respecto a la necesidad de reconocer los derechos de las mujeres en condiciones de igualdad respecto a la de los hombres. Esas reflexiones habían sido resultado de grandes y fuertes movimientos abanderados por mujeres valientes que se enfrentaron a sistemas patriarcales: los movimientos feministas.

Los principales objetivos del movimiento feminista siempre han sido los mismos, aunque se van adecuando a la época: el derecho al voto, la mejora de la educación, la capacitación profesional y la apertura de nuevos horizontes laborales, la equiparación de sexos en la familia como medio para evitar la subordinación de la mujer y la doble moral sexual.

El sufragismo es un capítulo fundamental del feminismo. Fue un movimiento político de carácter internacional, nació en Europa en la segunda mitad del siglo XIX, aproximadamente a partir de 1880. En esta centuria, en la mayoría de los países, las mujeres carecían de derechos políticos, civiles, legales y económicos. Había algunas excepciones, pero en general, su desenvolvimiento en la vida pública y privada era restringido.

La lucha por el sufragismo continuó en el transcurso del siglo XX hasta la Primera Guerra Mundial; posteriormente se les concedió el derecho al voto en casi todos los países europeos y en Estados Unidos. México de manera por demás tardía, lo reguló en 1953.

A partir de este acontecimiento, la mujer tuvo la posibilidad de incorporarse al trabajo asalariado en talleres, fabricas, industrias y otros, consiguiendo con ello la consolidación de las clases medias. Hombres y mujeres lograron importantes niveles educativos. Por consiguiente, las mujeres solteras de clase media comenzaron a movilizarse y organizarse con el fin de conseguir su admisión, primero en la vida laboral y profesional, y después en los demás ámbitos de la vida pública. Así, la primera demanda que hicieron las feministas, las maestras y otras mujeres, durante todo el siglo XIX, fue el libre acceso a todos los niveles de la educación. Este evento fue sustancial para el despertar de la conciencia feminista y en el nacimiento de una inquietud colectiva sobre el cuestionamiento del papel que ocupan las mujeres dentro de la sociedad.

Estos antecedentes, sumados al impacto que provocó la incorporación de las mujeres a las diversas áreas de la producción durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y la crisis capitalista de 1929-1930, dieron un impulso extraordinario al despertar femenino en el mundo.

LA PARIDAD ELECTORAL

La paridad electoral es entendida como “igualdad en la representación y la distribución de poder entre mujeres y hombres. Es decir, en una distribución de todos los cargos políticos y de toma de decisiones en un porcentaje de 50-50 para cada uno de los géneros” (Lavalle, 2010, p. 21).

Es un sinónimo de la igualdad, pero en específico la paridad se refiere a no condicionarla y dejar a un lado las condiciones sociales, económicas o culturales, de tal manera que las mujeres deben tener el 50% de oportunidad de acceder a los cargos públicos al igual que el hombre, buscando que se dé la debida representación al hacer esta división, pero de manera igualitaria y equitativa.

Uno de esos enfoques teóricos que la justifican nace en el siglo XVIII, cuando nació el gobierno representativo, época en la cual algunos pensaban que el parlamento debía ser un modelo a escala de la sociedad; traduciéndose esto como la teoría de la representación en “espejo”, pues el cuerpo representativo debía reflejar fielmente las características del electorado. Según Pitkin, “si el gobierno representativo es un sustituto de la democracia directa, si el legislativo es un sustituto de la asamblea de todo el pueblo, debería aproximarse al original tanto como fuese posible. Si no podemos poseer el ideal, al menos queremos algo tan próximo a él como pueda conseguirse” (1972, p. 86).

En ese sentido, si el congreso es el espejo de la sociedad y la sociedad está conformada por un porcentaje aproximado del 50% de mujeres, es en este porcentaje que las mismas deberían tener esa representación en el órgano legislativo.

Un enfoque más es el que establece la existencia de dos tipos principales de cuotas de género en materia electoral: cuotas legisladas y cuotas de partidos. Las cuotas legisladas se incluyen en la constitución y/o en las leyes electorales de un país y se enfocan en la composición de género de las listas electorales de todos los partidos políticos, por ejemplo, exigiendo un cierto número de candidatas. Las cuotas de partidos son adoptadas voluntariamente por los partidos políticos y toman la forma de requisitos internos de nominar al menos un número o porcentaje mínimo de mujeres para cargos de elección popular (Caul, 2001).

La segunda dimensión tiene que ver con el lugar donde se aplica el sistema de cuotas; más específicamente, trata del nivel del proceso denominación en el que se utilizan las cuotas de género. “Un sistema de cuotas puede estar dirigido a cambiar la composición de géneros: a) del conjunto de posibles candidatos(as) (los(as) aspirantes); b) de los candidatos(as) que se postulan (los candidatos(as)); y/o (c) de aquellos que realmente son elegidos(as) (los elegidos (as))” (Dahlerup, 2006, p.19).

Por el contrario, el modelo se basa en la idea que los procesos de exclusión de público conocimiento y encubiertos se realizan en el proceso de nominación. Para corregir el problema de subrepresentación femenina, la atención debe estar en los partidos políticos, ya que funcionan como guardianes de la política.

El poder de reclutar, seleccionar y nominar a candidatas está en manos de los partidos políticos, cualquiera que sea el sistema electoral, puesto que es prerrogativa de los partidos colocar a mujeres en la parte superior o inferior de las listas, o colocarlas en buenas o malas circunscripciones, también son los partidos quienes tienen el poder de cambiar la subrepresentación de las mujeres. Por lo tanto, esta percepción alterna de subrepresentación de las mujeres en la política que el modelo

de la vía rápida representa, coloca la responsabilidad de actuar en los partidos políticos, no en las mujeres.

EL ANTECEDENTE DE LA PARIDAD EN MÉXICO SON LAS CUOTAS

Las leyes de cuotas encauzan su objetivo hacia la defensa del derecho ciudadano a ser representante sin exclusiones de género cuando obligan a los partidos políticos a diseñar sus listas con candidatos de ambos sexos. América Latina es la región del mundo donde más países adoptaron este dispositivo. Entre 1991 y 2013, quince naciones latinoamericanas emplearon la estrategia de las cuotas. Sin embargo, su efectividad y aplicabilidad ha sido heterogénea según las características propias de sus textos normativos combinados con las diversas condiciones sociales, políticas y culturales de cada país. Así, “la cuota de mujeres expresada en porcentajes varía en las diferentes legislaciones sin ningún referente objetivo. Tampoco refleja una distribución real por género ni en la sociedad ni en los partidos” (Archenti y Tula, 2014, p. 49).

EL AVANCE DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES Y SU PROTECCIÓN

La lucha de las mujeres para lograr su participación en la vida política del país ha tenido diversos momentos.

Los instrumentos jurídicos a nivel internacional, cuyo contenido considera disposiciones encaminadas a la defensa de los derechos de las mujeres y a la igualdad jurídica que se han suscrito por el Estado Mexicano y han sido ratificados por el Senado de la República –y por ende, son de observancia obligatoria– son diversos, como se ha señalado, incluyendo el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de los Derechos Humanos, la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y otros más.

El camino recorrido en México para la ampliación de espacios de participación política ha comenzado en el ámbito local, para luego extenderse y consolidarse en el marco de la legislación federal. Esto es posible de observar en la doble dimensión de la participación política, tanto al derecho de elegir como ser elegido. La primera medida, tendiente a igualar la condición jurídica en el ámbito de la ciudadanía se tomó en 1916. En esa ocasión, se limitó a tres estados (Chiapas, Yucatán y Tabasco). En 1923, en tanto, se aprueba en San Luis Potosí y en 1936 se incluye al estado de Puebla. Pasaron más de 30 años, desde la primera medida de inclusión en el ámbito estatal, hasta que se produjo el primer reconocimiento en el ámbito federal. En 1947, se le reconoció los derechos a las mujeres para votar y ser votadas en los municipios, y, seis años más tarde, en 1953, se les reconoció el derecho a elegir y ser elegidas en el ámbito federal.

Hoy, el contenido del artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala:

Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

Mientras que el artículo siguiente menciona:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

En el artículo 34, la constitución federal muestra de forma general y concisa quiénes pueden tener la calidad de ciudadanos del país mexicano, incluyendo tanto a hombres como a mujeres, señalando una vez más el espacio reservado para las mujeres, ya que tiempo atrás no se especificaba el extracto que maneja “varones y mujeres”, es así como la carta suprema una vez más resalta la igualdad entre mujeres y varones, y para evitar confusiones, malos entendidos o interpretaciones contradictorias la constitución lo señala expresamente.

Sin embargo, para lograr los espacios que hoy se tienen han sido necesarias acciones específicas de discriminación positiva.

La discriminación positiva permite crear condiciones a favor de las mujeres que permitan posicionarla a un nivel que le permita acceder a sus derechos de una manera plena.

Muestra de la necesidad del establecimiento de la discriminación positiva a favor de las mujeres fue que en 1990, ante el supuesto de la igualdad legal, el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), mandataba que las candidaturas a diputados y senadores a elegirse por el principio de mayoría relativa y representación proporcional, debían conformarse por un propietario y un suplente, siendo omiso en cuanto al tema de cuotas de género bajo la premisa de la igualdad jurídica, sin embargo, la ocupación de mujeres en las diputaciones y senadurías fue mínima, con lo que se demostró que la igualdad jurídica no era suficiente para lograr una presencia paritaria de las mujeres en el Poder Legislativo.

Para 1993, derivado de constantes movimientos sociales exigiendo la inclusión de las mujeres, el COFIPE estableció que los partidos políticos debían promover, en los términos que establecieran sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, mediante su postulación a cargos de elección popular. Pero al dejar a la discrecionalidad de los documentos internos de los partidos el promover una mayor participación de las mujeres, se corrió la misma suerte que en 1990.

Por ello, en 1996, fue necesario establecer en el COFIPE una obligación a los partidos políticos nacionales de considerar en sus estatutos que las candidaturas a

diputados y senadores por ambos principios no excedieran del 70% para un mismo sexo, además debían promover una mayor participación política de la mujer. Es aquí donde surge la primera –aunque mínima– cuota de género en la legislación electoral mexicana muy a pesar de los partidos políticos que nuevamente no dieron cumplimiento a la misma, y dado que no se contemplaba sanción en el caso de desacato, en el 2002 se reforma el COFIPE para establecer como sanción en caso de no cumplir con la cuota 30-70% la amonestación o la negativa a aceptar el registro de las candidaturas.

Es durante los años 2007-2008 que el legislador aumenta la cuota de género a 40% de los candidatos propietarios de las listas de representación proporcional, por lo que debían incluir al menos dos mujeres en cada segmento de 5, señalando que quedaban exentas de la cuota de género las candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un proceso de elección democrático conforme a los estatutos de cada partido. Dada la manifestación de los partidos de estar imposibilitados de cumplir con la cuota de género en virtud que no había mujeres con el perfil, o con liderazgo para ocupar un cargo en el Congreso se determinó como obligación, que los partidos debían destinar al menos el 2% del gasto ordinario, en actividades para la capacitación y formación de liderazgos políticos de las mujeres.

Ante la cuota de género, durante el proceso electoral 2008-2009, a los partidos políticos no les quedó más remedio que tratar de cumplir y dieron cumplimiento postulando al 40% de mujeres como candidatas propietarias a cargos de representación proporcional, pero poniendo como suplente a un hombre, por lo que al llegar a ocupar el cargo, las propietarias dimitían en favor de sus suplentes, lo que en el *vox populi* se conoció como el efecto de “las juanitas”, o en su caso, simulaban cumplir con la ley registrándolas en los distritos en los que históricamente el partido perdía. Al final, en la conformación del Poder Legislativo no se cumplía con la cuota de género y las decisiones se seguían tomando sin considerar al género que incluso conforma más de la mitad de la población en el país.

“La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 puso de relieve que en el centro de las políticas públicas, de las leyes y de la justicia, están las personas y, en ellas, las acciones en favor de las mujeres. Es ahora la perspectiva de igualdad de género la que va permeando el quehacer jurídico, político, económico y social” (Bonifaz, 2017, p. 13).

Es a partir de dicha reforma que se efectúa una interpretación sistemática, funcional y progresiva de la ley, sustentada en el principio *pro personae* y se empiezan a concretar acciones afirmativas encaminadas a eliminar los obstáculos que impiden el acceso pleno de las mujeres en la participación de la vida política del país, de la cual habían sido históricamente excluidas. Entre esos retos está el que todas las autoridades tienen que enfrentar para dar cumplimiento a la carta magna, pues se les impuso la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en todos los ámbitos y eso claro, incluye a la autoridad electoral.

Teniendo como base la reforma, que implicaba la observancia obligatoria del bloque de constitucionalidad y el control difuso de convencionalidad, durante el proceso electoral 2011-2012, el cual estuvo regulado por la misma normatividad que en el proceso del 2007-2008, es decir, la cuota 40-60% en las listas de representación proporcional, no incluyendo las de mayoría relativa, y derivado del acuerdo CG327/2011 del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, en el que determinó lo que para efectos del cumplimiento del acuerdo se entendía por proceso de elección democrático al interior de los partidos, entre otras determinaciones que llevaron a diversas mujeres de diferentes partidos, a impugnar el contenido del

acuerdo al sentir vulnerado su derecho a participar en la conformación de las candidaturas y, teniendo como base la reforma constitucional en materia de derechos humanos, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitió una sentencia que puede calificarse como una de las más importantes en términos de igualdad en el ámbito político de la historia mexicana.

En esa sentencia, la Sala Superior consideró que al establecer el texto legal que los partidos debían realizar los registros de sus candidaturas “procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género”, resultaba contraria a la finalidad que persigue la cuota de género prevista en el artículo 219, párrafo primero del Código de la materia (COFIPE), que lo que busca es garantizar la equidad de género.

Por tanto, se concluyó que tal disposición legal establecía no sólo una recomendación, sino la obligación de respetar dicha cuota, logrando con ello un efecto vinculante hacia los partidos políticos que debían conformar sus candidaturas con personas del mismo género y así evitar nuevamente el efecto de las “juanitas” a la vez que implicaba para la autoridad electoral la obligación de vigilar que se cumpliera, al momento de aprobar el registro de las candidaturas.

De igual manera, la Sala Superior resolvió sobre los agravios en los que se alegó que el Instituto Federal Electoral (IFE) se excedió en el ejercicio de su facultad reglamentaria al haber introducido una definición de “Proceso Democrático”, determinando que el agravio en cuestión resultaba fundado porque la definición dada por el Consejo General del IFE establecía cualidades de un proceso democrático que no se contemplan expresamente en la ley, considerando que el Instituto pasó por alto que la fracción 2 del artículo 219 del Código de la materia establece formalmente que el proceso democrático relativo se acota a lo establecido en los estatutos de los partidos políticos. En consecuencia, se determinó expulsar tal definición del acuerdo impugnado.

Derivado de esa impugnación, el número de curules pasó de 142 (28%) en 2009 a 185 (37%) en la legislatura de 2012; para el caso de las senadoras, de 30 (24%) se incrementó a 42 (33%), según información emitida por la Cámara de Diputados.

De ahí que, como se observa, para que las mujeres ocuparan cargos de elección popular, en principio se hizo necesaria la aplicación de las cuotas de género, muy a pesar de los obstáculos y estrategias diseñadas al interior de los partidos políticos para tratar de seguir excluyendo a las mujeres.

El 12 de octubre de 2013, el Presidente de la República presentó una iniciativa de reforma para obligar a los partidos políticos a garantizar que 50% de las candidaturas locales y federales sean ocupadas por mujeres. En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que se les asigne exclusivamente a aquellos distritos en que los partidos políticos han obtenido resultados bajos. El 3 de diciembre de 2013, la iniciativa presidencial fue aprobada por el Senado de la República (Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014, p. 29).

Esta iniciativa propuso una reforma al texto del artículo 41 constitucional, el texto modificado del artículo 41, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, y en lo conducente estableció que:

Artículo 41. [...]

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de repre-

sentación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferentes en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa (Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014, p. 29).

Esta disposición permitió homologar las leyes electorales y la federal en materia de cuotas de género e impulsa una verdadera paridad en la conformación de las candidaturas. “El TEPJF ha interpretado que la paridad de género que establece la Constitución, también aplica para la integración de los órganos de representación de los partidos políticos” (Bonifaz, 2017, p. 161).

Con la reforma político-electoral de 2014 es que se establece constitucionalmente la obligación de los partidos políticos de garantizar la paridad de género en las candidaturas para legislaturas federales y estatales, estableciéndose así la paridad vertical, señalando también la prohibición de postular a las mujeres en los distritos en los que históricamente el partido haya perdido, pues esta fue otra estrategia desarrollada por los partidos para cumplir con las cuotas de género y que los hombres no perdieran su representación en los puestos de decisión.

Claro que los partidos políticos trataron de evadir la ley, pero gracias a la reforma constitucional, a la creación de grupos organizados —principalmente de mujeres— que ejercieron presión, así como las diversas impugnaciones ante los intentos de desacatar la ley, es que derivado del proceso electoral 2014-2015, fue posible un aumento en la representación y participación política de las mujeres.

A nivel federal, el número de distritos ganados por mujeres aumentó en cifras absolutas: en 2012 ganaron 89 de los 300, y en 2015 obtuvieron 117. Se observó un incremento de 28 diputaciones y 9 puntos porcentuales más que en la legislatura anterior; los hombres ganaron en 183 distritos electorales, lo que significa un 61% de varones y un 39% de mujeres. En cuanto a la asignación de diputadas por representación proporcional, en 2015 fueron otorgadas 95 diputaciones plurinominales a mujeres, un 34.5% de las 200 curules repartidas, misma cifra que en las elecciones de 2012 (INMUJERES, 2015).

En total las mujeres obtuvieron 212 diputaciones por ambos principios, que dan un total de 42.4%; sólo un 5% más. Aquí valdría preguntar: ¿qué pasó en 2015 con la paridad de género? Si esta vez se obligó a los partidos políticos a postular a sus candidatos en la misma proporción de hombres y mujeres, si se cuidó que en la misma fórmula fueran candidatos del mismo sexo y si en las listas de representación proporcional figuraba un orden aleatorio entre sexos, ¿por qué el porcentaje de diputadas (42.4%) se colocó en un 8% de distancia del mínimo esperado?

La respuesta puede verse desde distintos enfoques, sin embargo, es importante señalar que la postulación no significa que necesariamente las mujeres lleguen al cargo, pues dependen de los votos de la ciudadanía. Ciertamente es que habría que valorar si las postulaciones otorgaron a las mujeres las condiciones idóneas para ser candidatas fuertes frente a sus contendientes, interviniendo en ello los partidos políticos principalmente en la distribución de los recursos, el tiempo en radio y televisión para dar a conocer su plataforma y el apoyo con la estructura electoral.

Para el 2018, el Congreso de la Unión presentó un panorama distinto. En la Cámara de Diputados y Diputadas, el 48.2% de los 500 curules son ocupados por mujeres, mientras en la Cámara de Senadores y Senadoras 63 del total del 128 son mujeres.

EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LAS MUJERES

Aunque existen antecedentes diversos de criterios en los que el Tribunal Electoral realizó interpretaciones a la legislación a efecto de defender los avances en materia de representación y participación política de las mujeres en cada una de las reformas a la normatividad electoral aplicada en los procesos electorales, se considera importante limitar el análisis a los criterios derivados a partir de 2014, año en el que se dio la reforma político-electoral en la Constitución mexicana.

Así, las diversas impugnaciones durante el proceso electoral 2014-2015, llevaron al establecimiento de jurisprudencias importantes emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal (TEPJF), que van encaminadas a reforzar la obligación constitucional de la paridad.

Se trata de las Jurisprudencias 6/2015 y 7/2015, la primera con el rubro “Paridad de género. Debe observarse en la postulación de candidaturas para la integración de órganos de representación popular federales, estatales y municipales” y la segunda, 7/2015, con el rubro “Paridad de género. Dimensiones de su contenido en el orden municipal”.

La Jurisprudencia 6/2015 está encaminada a dar cumplimiento a los múltiples compromisos internacionales que el Estado mexicano ha contraído al suscribir los diversos instrumentos internacionales donde se garantiza la igualdad entre mujeres y hombres, y la no discriminación hacia las mujeres al establecer la postulación paritaria de candidaturas en todos los órganos y niveles de gobierno, para hacer efectivo el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros, sin interponer obstáculos que pongan en entredicho las auténticas condiciones de igualdad que deben identificar todo proceso de selección de candidatos.

Textualmente señala:

PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES- La interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, a la luz de la orientación trazada por el principio pro persona, reconocido en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lleva a considerar que la inclusión del postulado de paridad en el artículo 41 de la norma fundamental, tratándose de candidaturas a legisladores federales y locales, se enmarca en el contexto que delinear los numerales 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre

Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; esquema normativo que conforma el orden jurídico nacional y que pone de manifiesto que la postulación paritaria de candidaturas está encaminada a generar de manera efectiva el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros, en auténticas condiciones de igualdad. En ese sentido, el principio de paridad emerge como un parámetro de validez que dimana del mandato constitucional y convencional de establecer normas para garantizar el registro de candidaturas acordes con tal principio, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento, por lo que debe permear en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales, locales como municipales, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno (Jurisprudencias 6/2015).

El principio de paridad emerge entonces como un parámetro de validez que deriva del mandato constitucional y convencional de establecer normas para garantizar el registro de candidaturas de mujeres y hombres, en condiciones de igualdad, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento.

En la Jurisprudencia 7/2015, el TEPJF estableció que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales, tanto en la dimensión vertical como horizontal.

El texto de la misma es el siguiente:

PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL.— La interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, a la luz de la orientación trazada por los artículos 1º, 2, 4, 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el contexto de los artículos 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; permite afirmar que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión. Por una parte, deben asegurar la paridad vertical, para lo cual están llamados a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros; y por otra, desde de un enfoque horizontal deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado. A través de esa perspectiva dual, se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres (Jurisprudencia 7/2015).

De manera que para asegurar la paridad vertical, los partidos políticos están obligados, al integrar la planilla para un mismo ayuntamiento, es decir, para quienes aspiran a presidente, regidores y síndicos municipales a postular la totalidad de candidaturas en igual proporción de géneros, mientras que para hacer efectivo el enfoque horizontal es necesario que se registren igual número de listas encabezadas por mujeres y por hombres, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado, es decir, en Quintana Roo que hay 11 municipios, para dar cumplimiento a la paridad horizontal un partido político deberán postular a 5 o 6 mujeres para ocupar el cargo de Presidentas Municipales, mientras que para dar cumplimiento a la paridad vertical, la planilla para cada ayuntamiento deberá integrarla en igual proporción de género; por ejemplo, el Municipio de Bacalar, cuyo Ayuntamiento se conforma por el Presidente Municipal, el Síndico y nueve regidores, la planilla del candidato a Presidente o Presidenta Municipal deberá integrarse por cinco mujeres.

Con estas acciones, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación extiende la obligación de observar el principio de paridad en el ámbito municipal y garantiza el derecho de las mujeres a participar en la toma de decisiones.

En el proceso electoral 2017-2018, recientemente concluido, se dieron más situaciones que llevaron a impugnaciones ante el Tribunal Electoral a través de sus Salas Regionales y su Sala Superior, pues hay una tendencia permanente de los partidos políticos de incumplir la ley y la paridad en perjuicio de las mujeres.

CONCLUSIONES

Internacionalmente, a través de los tratados de los que México es parte y en los que se ha comprometido a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres; legalmente, a través de la Constitución y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es que está establecida la paridad legal, sustentada y reforzada a través de los criterios que se han emitido por parte del Tribunal Electoral. Es una lucha que no permite un paso atrás y si alguien lo intenta, hay muchas mujeres y hombres comprometidos que se opondrán.

Las mujeres no quieren que se sigan redactando, dictando y promulgando leyes o normas que no van a solucionar la indiferencia que les han dado al no dejarlas hacer partícipes de las políticas del país. Se quiere que sea un hecho real, que se ponga en práctica, que la sociedad la reconozca como lo que es: una representación de su voz, de su voto, de su decisión, velando no sólo por los intereses de un género, sino buscando la condición más justa para todos. La paridad no sólo debe ser legal, sino sustantiva, real, efectiva.

Aún existe resistencia al cumplimiento de la paridad y ésta puede atacarse a través de la inclusión de las mujeres en más espacios de decisión. No es suficiente con decir que casi la mitad de las trabajadoras de una institución son mujeres si éstas permanecen en el nivel operativo, pero no en las cúpulas donde se deciden las políticas públicas y se definen estrategias.

En 2002, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estaba compuesta de 11 ministros y sólo se designó una mujer como Ministra y el Consejo de la Judicatura

Federal no contaba con representación femenina. Sin embargo, en la actualidad la Corte se encuentra conformada por un ministro presidente y de los y las 10 restantes sólo dos espacios son para mujeres.

Actualmente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se encuentra integrado por 7 Magistrados, siendo que del total, sólo dos son mujeres. Ojalá el instituto rector de las elecciones en México y primera autoridad obligada a hacer cumplir la paridad —el INE— pronto cumpla en la integración de su Consejo General —máximo órgano— con la participación de por lo menos el 50% de mujeres para cumplir con los principios rectores a los que debe ceñirse y para ser congruente con la paridad en la integración de los órganos de decisión del país.

La lucha por el voto y por la paridad electoral ha sido difícil, ha costado vidas y sacrificios de muchas personas, sobre todo de mujeres que en todo momento cuestionaron el sistema imperante, exigiendo ser parte de las decisiones que impactan su vida y después para ser integrante de los órganos y espacios en los que se deciden políticas públicas y recursos encaminados a una igualdad sustancial.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el documento rector de la vida pública, es importante y necesario que esté alineada a los compromisos internacionales contraídos y sea congruente con la defensa, protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres, incluyendo la paridad.

REFERENCIAS

1. Archenti, N., Tula, M. I. (2014). Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador. *América Latina Hoy* (66), pp. 47-68. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30830414003> > ISSN 1130-2887.
2. Bonifaz Alfonso, L. (2017). *La evolución de los derechos de las mujeres a partir de la Constitución de 1917*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. Caul, M. (2001). Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: A Crossnational Analysis. *Journal of Politics*, 63(4), pp. 1214-1229.
4. Dahlerup, D. (2006). *Women, Quotas, and Politics*. Nueva York: Routledge Publishing.
5. Fernández Aceves, M. T. (2004). La lucha por el sufragio femenino en Jalisco, 1910-1958. Universidad de Guadalajara. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5202619.pdf>.
6. Girón, A., González Marín, M. L., Jiménez, A. V. (2008). Breve historia de la participación política de las mujeres en México. Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <http://ru.iiec.unam.mx/1774/1/breve.pdf>.
7. INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres) (2015). Observatorio de la Participación Política de las Mujeres en México. México: INMUJERES. Recuperado de <http://opmm.rigter.ninja/mapa/>.
8. Instituto Electoral de Quintana Roo (2006). Memoria del Foro, El voto de la mujer en México. Chetumal, Quintana Roo.
9. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (2014). La Revolución de las Mujeres en México, Secretaría de Educación Pública. Recuperado de <http://www.inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/492/1/images/Mujeres.pdf>.
10. Lavallo Torres, C. (2010). *Paridad es la meta: Mujeres en los ayuntamientos de Quintana Roo 1975-2010*, México: s/e.
11. Pitkin, H. F. (1972). *El concepto de representación*. Traducción de Ricardo Montoro Romero. Madrid: University of California Press. Centro de Estudios Constitucionales.
12. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia 6/2015 con el rubro PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES Partido Socialdemócrata de Morelos vs. Sala Regional correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede

en el Distrito Federal. Sesión pública de la Sala Superior celebrada el seis de mayo de dos mil quince. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 24, 25 y 26. Recuperado de <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idTesis=6%2f2015&tpoBusqueda=S&sWord=g%u00e9nero>.

13. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia 7/2015 con el rubro PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL Partido Socialdemócrata de Morelos vs. Sala Regional correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal. Sesión pública de la Sala Superior celebrada el seis de mayo de dos mil quince. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 26 y 27. Recuperado de <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idTesis=7/2015&tpoBusqueda=S&sWord=g%C3%A9nero>.
14. Tuñón Pablos, E. (1998). Los movimientos de las mujeres en pro del sufragio en México, 1917-1953. *Sotavento*, 2(4), pp. 131-150. Recuperado de <https://cdigital.uv.mx/bitstream/123456789/8788/1/sotav4-Pag--131-150.pdf>.

*YUNITZILIM RODRÍGUEZ PEDRAZA

Doctora en Derecho.

Profesora Investigadora, Universidad de Quintana Roo, México.

División de Ciencias Sociales y Económico Administrativas, Universidad de Quintana Roo, México.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7329-2169>

Correo electrónico: yunitzilim@uqroo.edu.mx

**LUIS GERARDO SAMANIEGO SANTAMARÍA

Doctor en Derecho Constitucional.

Profesor Investigador, Universidad de Quintana Roo, México.

División de Ciencias Sociales y Económico Administrativas, Universidad de Quintana Roo, México.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8083-8342>

Correo electrónico: lsamaniego@uqroo.edu

***SERGIO MONROY AGUILAR

Doctor en Desarrollo Regional.

Profesor Investigador, Universidad de Quintana Roo, México.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8083-8342>

Correo electrónico: smonroy@uqroo.edu.mx

Importancia de la permanencia de las cuotas de género en el Estado de México: una perspectiva internacional

Importance of the permanence of gender quotas in the State of Mexico: an international perspective

SANDRA LÓPEZ BRINGAS*

Resumen El tema de las cuotas de género hoy en día se considera de gran relevancia en la agenda política tanto al exterior como al interior de los países. El presente artículo aborda conceptos y perspectivas internacionales respecto de las cuotas de género, así como su vigencia y permanencia en la Legislación del Estado de México.

Palabras clave Igualdad de oportunidades, Derechos de la mujer, Discriminación sexual.

Abstract The issue of gender quotas today is considered of great importance in the political agenda both abroad and within countries. This article addresses international concepts and perspectives regarding gender quotas, as well as their validity and therefore their permanence in the Legislation of the State of Mexico.

Key words Equal opportunity, Womens rights, Gender discrimination.



INTRODUCCIÓN

El empoderamiento de las mujeres y su plena participación en todos los ámbitos de la sociedad, incluida la participación en el proceso de toma de decisiones públicas y el acceso al poder, son fundamentales para el logro de la igualdad y su desarrollo.

Las mujeres son cada vez más activas e influyentes en la vida política en el Estado de México y, sin embargo, sigue existiendo un déficit en nuestra representación en los roles de toma de decisiones políticas y de liderazgo en todos los niveles.

Desde la década de 1990, las cuotas de género han sido reconocidas y respaldadas por muchos países, como el mecanismo más efectivo para aumentar la representación política de las mujeres. Ya desde 1995, en un informe emitido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo concluyó que el 30% era la “minoría crítica” requerida para que “las mujeres como grupo ejercieran una influencia significativa en las asambleas legislativas” (DESA, 2005). Esto se lograría a través de una serie de medidas establecidas en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing del mismo año, que incluyen cuotas para la participación de las mujeres en la gobernabilidad.

Según el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (en adelante IDEA Internacional), la mitad de los países del mundo tienen actualmente algún tipo de sistema electoral de cuotas de género (IDEA Internacional, 2019). En el 2017, la Unión Interparlamentaria señalaba que los sistemas de cuotas habían tenido un impacto positivo para contrarrestar la desigualdad de género en los órganos legislativos: “Las mujeres obtuvieron un poco más del 30% de los escaños en 24 cámaras (en 21 países), donde se emplean cuotas, en comparación con sólo el 15,4% de los escaños en 19 cámaras (en 16 países) donde no se emplea ninguna forma de cuota electoral de género” (IDEA Internacional, 2018).

Sin embargo, la relevancia y el valor de las cuotas de género siguen siendo controvertidos, sobre todo en sistemas donde las mujeres casi han alcanzado el 50% de los espacios del órgano legislativo, como lo es el Congreso del Estado de México en el Proceso Electoral 2017-2018.

El presente artículo proporciona una visión general de las tendencias globales recientes en la representación política de las mujeres. Describe los diferentes tipos de cuotas de género que se han adoptado y resume los diversos argumentos a favor y en contra de su uso, así como las cuestiones clave y las observaciones sobre el impacto de las cuotas basadas en investigaciones internacionales recientes. El documento concluye con un examen del estado actual de las cuotas electorales de género en el Estado de México.

¿QUÉ SON LAS CUOTAS?

Las cuotas son una forma de acción afirmativa o medida de igualdad de oportunidades diseñada para abordar el lento ritmo de cambio en la participación de las mujeres y los grupos minoritarios en las áreas de la sociedad donde están históricamente subrepresentadas, incluido el empleo, la educación y las instituciones políticas. Las cuotas generalmente implican establecer un cierto número o porcentaje de lugares que ocuparán los grupos subrepresentados. Con éstas, se pretende revertir la desventaja histórica de un grupo vulnerable ante el resto de la sociedad y lograr mayor representatividad y visibilidad del mismo en la esfera pública.

En las últimas dos décadas, las cuotas se han utilizado cada vez más en países de todo el mundo como una herramienta para promover la participación política de las mujeres, sin embargo, dicho sistema de cuotas también debe imponer la carga del reclutamiento no a la mujer en lo individual, sino a quienes controlan el proceso de reclutamiento (partidos políticos), pues la idea central detrás de este sistema es reclutar mujeres para cargos políticos y garantizar que las mujeres no sean sólo unas pocas en la vida política (Dahlerup, 1998, p.1).

Las cuotas de género en materia Electoral han atraído una gran cantidad de investigación y son objeto de un debate que continúa vigente con respecto a su validez y eficacia. Los opositores de las cuotas las consideran innecesarias, discriminatorias y una distorsión del proceso democrático (Fernández, 2011). Algunos críticos consideran que las cuotas sirven para socavar la legitimidad de las mujeres que ocupan cuotas, o como un tope a la participación política de las mujeres. Los defensores señalan que tal intervención es necesaria porque los sesgos de género institucionales y culturales siguen existiendo, lo que impone barreras reales a las mujeres en el proceso electoral (Dahlerup, 1998, p.2).

¿POR QUÉ CUOTAS?

Los órganos legislativos son por naturaleza destinados a representar a sus sociedades. “Un parlamento moderno es aquél en el que el ciudadano se reconoce a sí mismo, y halla respuestas a sus preguntas y aspiraciones” (Johnsson, 2011, p. V). Sin embargo, la representación de las mujeres en los parlamentos está aumentando lentamente y, en casi todos los órganos legislativos del mundo, sigue siendo mucho más baja que la representación más amplia de las mujeres en su sociedad. Como señala la académica Pippa Norris, “la mayoría de los parlamentos en todo el mundo no reflejan la proporción de mujeres en el electorado [...] a pesar de las tendencias en el hogar, la familia, la escuela y la fuerza laboral y un creciente reconocimiento de la necesidad de la inclusión y el empoderamiento de las mujeres en el cargo electo (Norris, 2005, p. 4). Las cuotas electorales de género son consideradas como una herramienta necesaria y efectiva para “acelerar” la representación de las mujeres en los parlamentos. Algunos de los temas clave que sustentan el debate sobre las cuotas de género se describen a continuación. No obstante, que la representación

de las mujeres en los órganos legislativos se ha dado de manera lenta y paulatina, es importante destacar que, en México, ha habido resultados positivos y tangibles en este rubro, pues no sólo se han establecido cuotas para la paridad en los órganos legislativos, sino también en la integración de los Ayuntamientos en los Municipios.

NORMAS INTERNACIONALES

El concepto de equidad de género es reconocido internacionalmente como un elemento fundamental de la gobernanza transparente, responsable, el desarrollo sostenible y la cohesión social. Este principio se ha incorporado a una serie de convenciones y declaraciones internacionales, comenzando con la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1979. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptada por la ONU en 1995, incluyó un objetivo específico relacionado con Mujeres en el poder y la toma de decisiones. En una sesión especial de la Asamblea General en 2000, conocida como Beijing+5, los gobiernos reafirmaron su compromiso con los objetivos de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995 en Beijing. También, en el 2000, el Presidente del Consejo de Seguridad, Anwarul Karim Chowdhury de Bangladesh, señaló que la paz está inextricablemente vinculada a la igualdad entre mujeres y hombres, y que, la igualdad de acceso y la plena participación de las mujeres en las estructuras de poder y su plena participación en todos los esfuerzos para la prevención y resolución de conflictos son esenciales para el mantenimiento y la promoción de la paz y la seguridad (Chowdhury, 2008).

Conforme al Objetivo 3 del Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas denominado “Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer” de 2015, en el cual se señaló que las cuotas electorales se han implantado con éxito en más de 120 países, sin embargo, se ha presentado una significativa desaceleración en el progreso desde 2014, es decir, podríamos estar ante un indicador de que el rápido impacto de las cuotas de género ha alcanzado su cúspide y que, por lo tanto, se requieren medidas adicionales para avanzar en el empoderamiento político de la mujer (ONU, 2015a, p. 31). Según el Secretario General de la Unión Interparlamentaria (En adelante UIP), señala que, aunque las cuotas de género siguen siendo controvertidas en algunas partes del mundo, continúan siendo un elemento fundamental para que avance la democracia, y se logre la paridad de género y con ello una verdadera representación política, de no cumplir con esto, no se podría denominar democracia (Johnsson, 2013).

IGUALDAD Y REPRESENTACIÓN

Una sociedad inclusiva se considera un principio fundamental de la gobernabilidad democrática que permite a las mujeres tener una voz en la toma de decisiones que afectan sus vidas. Esto se relaciona con un argumento cada vez más popular de que las mujeres tienen derecho a una ciudadanía igual y que la participación política es un derecho humano (ONU, 2015b).

En ese sentido, Fraser-Moleketi (2012) señala que:

Promover un mayor liderazgo político de las mujeres y la igualdad de género es un problema de desarrollo, un problema de derechos humanos y también una obligación moral. Los órganos legislativos más inclusivos también tienen la capacidad de fortalecer el compromiso cívico y la participación democrática entre sus ciudadanos. Así, un sistema político en el que la mitad de la población no participa plenamente, limita las oportunidades para que hombres y mujeres influyan en las decisiones políticas y económicas y se benefician de ellas (p. 2).

Implícito en este punto de vista es que las legislaturas deben ser inclusivas, reflejando la diversidad de la sociedad a la que sirven y aprovechando los recursos y habilidades de toda la comunidad. “La investigación internacional sugiere que las legisladoras tienden a presentar diferentes perspectivas sobre temas políticos y, por lo tanto, es probable que la baja representación de las mujeres en los parlamentos tenga consecuencias importantes para la agenda de políticas públicas. [...] así como por la legitimidad de los cuerpos democráticos” (Norris, 2005, pp. 3-4).

RÁPIDA IGUALDAD DE GÉNERO

Los datos recopilados por la UIP desde 1997 demuestran que, si bien hay una tendencia al alza en general, el progreso en el aumento del número de mujeres en las legislaturas ha sido lento. En enero de 1997, el promedio mundial de mujeres en el parlamento era del 11.7% (UPI, 1997). En diciembre de 2018, 20 años después, aumentó al 24.1% (UPI, 2018), pero todavía está lejos de la “minoría crítica” del 30% que se considera necesaria para que las mujeres influyan en la toma de decisiones. Al ritmo actual, es probable que el Objetivo de Desarrollo del Milenio de la ONU para la igualdad de género tarde otro medio siglo en alcanzarse. La tabla 1 muestra los promedios regionales para mujeres en los parlamentos nacionales según la encuesta de la Unión Interparlamentaria de 188 países.

Tabla 1. Promedios regionales de mujeres en los parlamentos nacionales al 1 de diciembre de 2018 (UPI, 2018)

Región	Unicameral o cámara baja %	Cámara alta o senado %	Ambas cámaras combinadas %
Países nórdicos	42.3	~	~
América	30.3	31.0	30.4
Europa: países miembros de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), incluidos los países nórdicos.	27.9	27.2	27.7
Europa: países miembros de la OSCE, excluidos los países nórdicos	26.5	27.2	26.6
África Sub-sahariana	23.8	22.3	23.6
Asia	19.7	17.7	19.5
Estados Árabes	18.7	12.6	17.8
Oceanía	15.5	37.1	17.9

Fuente: (UPI, 2018).

Los mayores aumentos en la representación parlamentaria de las mujeres se han producido en aquellos países donde las cuotas, ya sean legislativas o voluntarias, están en uso. En la tabla 2 se observa una comparativa entre 2005 y 2015, donde se puede ver que la mayoría de los países donde se encuentra en vigor algún tipo de acción afirmativa de género, se ha incrementado la participación de mujer en comparación con 2005 (UPI, 2015).

Tabla 2. Comparación de mujeres en las cámaras únicas y bajas de un parlamento entre 1995 y 2015

País *	% de mujeres en 1995	% de mujeres en 2015	Variación en puntos de porcentaje	Cuenta con algún tipo de acción afir- mativa
Rwanda	4.3	63.8	59.5	Sí
Andorra	3.6	50.0	46.4	No
Bolivia	10.8	53.1	42.3	Sí
Ecuador	4.5	41.6	37.1	Sí
Senegal	11.7	42.7	31.0	Sí
Bélgica	12.0	39.3	37.3	Sí
Cuba	22.8	48.9	26.1	No
España	16.0	41.1	25.1	Sí

Continúa...

México	14.2	38.0	23.8	Si
Namibia	18.1	41.3	23.2	Si
Nicaragua	16.3	39.1	22.8	Si
Eslovenia	14.4	36.7	22.3	Si

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la Unión Interparlamentaria (UPI, 2018).

El artículo 4 de la CEDAW reconoce que las medidas especiales de carácter temporal, como las cuotas, son necesarias para impulsar la representación política de las mujeres, en particular en los países donde las mujeres tradicionalmente han estado subrepresentadas en las legislaturas nacionales. La Convención señala que estas medidas están destinadas a ser temporales y terminan “cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidades y trato” (ONU, 2011). En la práctica, esto significa que las mujeres reciben apoyo inicial para ingresar a la vida política hasta que hayan adquirido las habilidades y el reconocimiento suficientes para participar en igualdad de condiciones con los hombres, asimismo, hay que enfatizar que las “cuotas de género” y en si la mayoría de las acciones afirmativas, se pueden prolongar en su duración cuando no se ha cumplido el objetivo o bien, existe el riesgo de retroceso respecto de los avances que se han alcanzado, y se podría justificar diciendo que ahora se cuenta con leyes e instituciones que vigilan el cumplimiento de estas normas.

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES O IGUALDAD DE RESULTADOS

Los defensores de las cuotas de género apuntan al hecho de que, en la mayoría de los países, las mujeres representan el 50% de la población y, por lo tanto, deberían estar igualmente representadas en los roles de liderazgo y de toma de decisiones. Citan el lento progreso en el logro de este objetivo y argumentan que tal intervención es necesaria para superar las leyes y prácticas discriminatorias. Los críticos, por su parte, cuestionan si el uso de cuotas de género para acelerar la representación parlamentaria de las mujeres es justo, y si otras estrategias podrían ser más efectivas y menos divisivas. La experta en cuotas, Drude Dahlerup, distingue entre el enfoque de “vía rápida” que utiliza cuotas legales para aumentar directamente el número de mujeres en el parlamento, y la “vía incremental” que involucra una gama de estrategias tales como programas de capacitación y tutoría para candidatas (Dahlerup, 2018).

En las democracias liberales, quienes se oponen a las cuotas de género sostienen que éstas socavan el principio de mérito, el cual es un importante concepto teórico inherente a las leyes de igualdad de oportunidades y diseñado para evitar la discriminación, y señalan que con el establecimiento de las cuotas se da prioridad a la noción de representación descriptiva por encima de la habilidad política, permitiendo entonces que lleguen mujeres inexpertas al legislativo, en ese sentido, los detractores de las cuotas de género argumentan que éstas se colocan por encima de los méritos (Palma, 2016). En el centro de este debate está si los parlamentos deberían

buscar la igualdad de oportunidades o la igualdad de resultados (Dahlerup, 2018). Dahlerup describe cómo las cuotas de género buscan expandir la noción liberal clásica de igualdad de oportunidades, en la que se eliminan las barreras formales a la igualdad, para incluir la “igualdad de resultados” que tiene en cuenta otros factores que dificultan a las candidatas: El argumento es que la igualdad de oportunidades reales no existe sólo porque se eliminan las barreras formales. La discriminación directa y un complejo patrón de barreras ocultas impiden que las mujeres sean seleccionadas como candidatas y obtengan su parte de influencia y participación política. Las cuotas y otras formas de medidas positivas son, por lo tanto, un medio hacia la igualdad de resultados (Dahlerup, 2018).

TIPOS DE CUOTAS ELECTORALES DE GÉNERO

IDEA internacional ha identificado los tipos más comunes de cuotas utilizadas para abordar el estudio de la representación de las mujeres en los órganos legislativos, de la siguiente manera:

1. Escaños reservados (constitucionales y/o legislativos)
2. Cuotas legales de candidatos (constitucionales y/o legislativas)
3. Cuotas de partidos políticos (voluntarias) (IDEA Internacional, s.f.).

ESCAÑOS RESERVADOS

Estas son cuotas legales establecidas en la constitución de un país que reservan un cierto número o porcentaje de escaños parlamentarios y otros grupos se encuentran impedidos para impugnar su asignación. Los escaños reservados pueden implementarse de acuerdo con un proceso o fórmula prescritos. Samoa es un ejemplo de un país que ha aprobado en su legislación un sistema de cuotas de género de tipo de escaños reservados para mujeres, pues en 2013 se estableció que un mínimo del 10% de los integrantes de la Asamblea Legislativa de dicho país tendrían que ser mujeres (Samoa, 2013).

CUOTAS LEGALES DE CANDIDATOS

Las cuotas legales requieren que los partidos políticos designen o preseleccionen a una cierta proporción de mujeres como candidatas a las elecciones, aunque no garantizan la representación de las mujeres en el parlamento, así se asegura que los partidos políticos se comprometan a encontrar mujeres candidatas adecuadas y pueden incluir incentivos para apoyarlas o sanciones legales por incumplimiento. Al respecto, Milena Pires señala “que la ONU, por ejemplo, proporcionó fondos especiales en Timor del Este durante la transición a la democracia de dicho país, para

apoyar la capacitación de candidatas y concedió tiempo adicional en radio y televisión a los partidos políticos que contaran con un mínimo de 30% de mujeres en sus listas de candidatos (Citada en ONU, 2005, pp. 41-42). En México, por supuesto, después de tener la regla de 70-30, que más bien consistía en una “sugerencia” a los partidos políticos, pues el entonces Código de Instituciones y Procedimientos Electorales establecía que los partidos políticos procurarían no postular más del 70% de candidatos de un mismo género, ahora se exige a los partidos políticos que el 50% de las candidaturas correspondan a mujeres y que se les postule en distritos competitivos, no sólo en aquéllos en los que el partido político no tiene probabilidades de triunfo.

CUOTAS DE PARTIDOS POLÍTICOS

Estas cuotas son aquellas adoptadas voluntariamente por los partidos políticos y no tienen estatus legal. Los partidos, por cuenta propia, pueden adoptar una cuota que requiera que las mujeres formen parte de una cierta proporción de candidatos nominados o preseleccionados para representar al partido en una elección. Las medidas voluntarias de las partes pueden ir desde recomendaciones (o cuotas “blandas”) hasta reglas y requisitos obligatorios, como alternar nombres masculinos y femeninos en la lista de las partes (también conocido como sistema de cremallera). Las partes también pueden adoptar cuotas organizativas para impulsar la representación de las mujeres en los puestos internos de toma de decisiones del partido. En el caso de México, también en este rubro se han dado pasos importantes, aunque no suficientes. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha dictado sentencias relevantes en las que se ha ordenado a los partidos políticos no sólo adecuar su normatividad interna para garantizar el acceso de mujeres a cargos de dirección partidaria, sino, además, también se ha ordenado que sus órganos directivos se encuentren integrados de manera paritaria y que, incluso, las presidencias de dichos institutos políticos sean ocupados por mujeres. Si bien, aún existen rezagos en este rubro, es incuestionable el avance que ha habido y que, en pocos años, se han sentado bases relevantes orientadas al establecimiento de una cultura de la paridad.

Las cuotas de candidatos legales y las cuotas voluntarias de los partidos políticos son los tipos más comunes de sistemas de cuotas que se utilizan entre los 50 primeros países actualmente clasificados por la UIP con mujeres en los parlamentos nacionales, y 8 de los 50 principales países combinan las cuotas legisladas y voluntarias (UPI, 2015).

El éxito de las cuotas de los candidatos depende, en parte, de tener la ley de cuotas del tipo correcto y su implementación en las condiciones correctas. Los académicos especializados en el estudio de las cuotas de género han identificado una serie de factores que influyen en su implementación efectiva. Por ejemplo, Pippa Norris afirma que:

La variación en la efectividad de las cuotas puede explicarse si la lista de Representación Proporcional [RP] está abierta o cerrada (con la última más efectiva), la existencia de mandatos de colocación (que requieren que los partidos clasifiquen a mujeres candidatas en posiciones altas en las listas cerradas de partidos, magnitud del distrito (cuanto mayor sea el número de

candidatos en un distrito, más probabilidades hay de que funcionen las cuotas) y el cumplimiento de los partidos de buena fe (s.f., pp. 9-10).

Dahlerup concluye que no es suficiente aprobar una ley de cuotas para garantizar que las mujeres logren el 30% de los escaños parlamentarios. Otros factores deben tenerse en cuenta:

- Cuanto más vagas sean las regulaciones, mayor será el riesgo de que las regulaciones de cuotas no se implementen correctamente. Las cuotas para los candidatos no conducen automáticamente a la elección de más mujeres.
- La presión de las organizaciones de mujeres y otros grupos es necesaria para la implementación exitosa de las cuotas. También es crucial tener al menos un partido parlamentario importante que los apoye.
- Debe haber un seguimiento y sanciones por el incumplimiento del requisito de cuota (Dahlerup, 2018).

SISTEMA ELECTORAL

El tipo de sistema electoral puede determinar quién es elegido, cómo se lucha una campaña y el papel de los partidos políticos, según Pippa Norris:

Las mujeres son generalmente de tres a cuatro veces más exitosas en ser elegidas bajo sistemas electorales de representación proporcional (RP) que los sistemas mayoritarios. Esto se debe a que los sistemas de relaciones públicas tienden a alentar a los partidos políticos a buscar una amplia gama de candidatos para atraer una base de apoyo más amplia, y en general, tienen una gran cantidad de candidatos que pueden llenar. Cuantos más escaños se elijan en cada circunscripción, más mujeres serán elegidas (s.f., p. 2).

SISTEMA DE CUOTAS

Los tipos de sistemas de cuotas tienden a estar asociados con regiones particulares. Los asientos reservados, por ejemplo, son el sistema de cuotas de género más extendido utilizado en el sur de Asia y en la región árabe, donde este tipo de sistema de cuotas se ha adoptado para otros grupos subrepresentados. Los asientos reservados también se han adoptado en varios países subsaharianos, así como en algunos países de Asia y el Pacífico. Las cuotas de candidatos legales son el sistema preferido en América Latina y los Balcanes, mientras que las cuotas u objetivos de los partidos voluntarios son generalmente los preferidos en las democracias liberales como el Reino Unido, Canadá, Australia y la región nórdica (Dahlerup, 2018).

Las cuotas establecidas por mandato constitucional o legal, y que fueron introducidas para impulsar la representación de las mujeres, han producido resultados rápidos en países con niveles históricamente bajos de representación de mujeres. Como señala Li-Ju Chen, las cuotas legales de género se han adoptado más comúnmente en los países en desarrollo, donde las mujeres no han tenido igual acceso a los recursos políticos (Chen, 2010, p. 15).

LOS PARTIDOS COMO RESPONSABLES

Los partidos políticos son responsables de la mayoría de los cargos públicos que se eligen, debido a su papel en el proceso de selección de candidatos. Según Julie Ballington, se les confía la responsabilidad más estratégica en una democracia: preparar y seleccionar candidatos para la elección y apoyarlos en posiciones de liderazgo y gobernanza (Ballington, 2005). En México, los partidos políticos tienen como objeto constitucional el hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, por lo que deberían apoyar a las mujeres en igualdad de circunstancias para acceder a los cargos públicos. El grado en que las partes apoyan la equidad de género está generalmente determinado por su cultura y sus normas. Por ejemplo, los partidos pueden considerar a las candidatas como una ventaja electoral, demostrando su compromiso con la igualdad de género, sin embargo, también puede existir el caso contrario, pues se ha visto que, como se señaló, los partidos políticos suelen postular a mujeres en distritos que tienen pocas o nulas posibilidades de ganar o son registradas en lugares en las listas de representación proporcional a donde no van a alcanzar a acceder al cargo, cuando se realice su asignación con base en el porcentaje de votación que obtenga.

Sin embargo, incluso habiendo establecido un sistema de cuotas, la experiencia nos muestra que aun con tal mandato, es generalmente necesario para garantizar que los partidos no colocan a las mujeres en puestos no seleccionables en sus listas de candidatos. En México, por ejemplo, los partidos políticos postulaban mujeres, ya sea en distritos con pocas probabilidades de éxito o en los últimos lugares de la lista. De ahí que la ley se ha venido modificando en el tema, hasta llegar a un modelo de vinculatoriedad, seguimiento y vigilancia.

Algunos países imponen sanciones legales a las partes si no cumplen con los requisitos de cuotas basadas en el género. En Irlanda, por ejemplo, los partidos pueden perder el 50% de su financiamiento público, salvo que al menos el 30% de sus candidatos sean mujeres (IDEA Internacional, 2018). Sin embargo, ni siquiera las sanciones reguladas pueden ser efectivas para hacer cumplir un sistema de cuotas. Francia, por ejemplo, se convirtió en el primer país del mundo en introducir el 50% o cuotas de género para la mayoría de las elecciones, pero las sanciones por incumplimiento no cambiaron, ni tampoco las prácticas de preselección de partidos a nivel nacional, lo que dio como consecuencia que la representación de mujeres en el parlamento francés sigue estando muy por debajo de la paridad (Dahlerup, 2018).

FACTORES CULTURALES Y SOCIALES

Si bien, las cuotas de género representan una medida especial temporal para que las mujeres ingresen rápidamente a los órganos legislativos, hay que reconocer que hay que implementar estrategias a largo plazo, estrategias que derriben las barreras culturales, sociales y económicas que impiden que las mujeres se postulen o sean elegidas. Sin embargo, la académica Carol Bacchi señala que, curiosamente, “las pocas mujeres que ingresan a través de cuotas de género no abordan las cuestiones de género y aún menos las cuestiones feministas, por lo tanto, no han desafiado las agendas políticas de los legisladores masculinos, apunta que más bien, se concentran en demostrar a otras mujeres que las mujeres están calificadas y son capaces de ser líderes políticas” (Citada en Zetterberg, 2007, p. 30).

Los cambios a largo plazo en las actitudes de la comunidad hacia las mujeres en la política, se están logrando gradualmente a través de la educación, las iniciativas para combatir los estereotipos, brindar oportunidades y apoyo para que las mujeres se conviertan en candidatas y con ello se dé un cambio generacional.

EL AMBIENTE LEGISLATIVO

La vida política estuvo dominada por hombres durante siglos y los órganos legislativos, y en general cualquier órgano de gobierno, se encuentran organizados en torno a un conjunto de reglas estandarizadas, procedimientos operativos e instalaciones institucionales que pueden disuadir a las mujeres de ingresar a la política o dificultar el funcionamiento eficaz de las legisladoras, tan es así que en 1956 Nancy Astor señaló en una entrevista para BBC, que Winston Churchill le había dicho que “cuando entraste en la Cámara de los Comunes, sentí como si una mujer hubiera entrado en mi baño y no tenía nada con que protegerme, excepto una esponja” (50:50 Parliament). Con lo anterior, quiero ejemplificar que la política y las instituciones habían sido como los cuartos privados de los hombres, a los que se nos estaba negado entrar, ahora, casi setenta años después, las mujeres hemos conseguido entrar a esos cuartos, sin embargo, muchos nos siguen viendo como extrañas en esas instituciones, como si tratásemos de apropiarnos de algo que no es nuestro. Al respecto, la UIP señala “que un parlamento sensible al género es uno en el que no existen barreras (sustantivas, estructurales o culturales) para la participación plena de las mujeres y para la igualdad entre sus miembros hombres y mujeres y el personal. No sólo es un lugar donde las mujeres pueden trabajar, sino también un lugar donde las mujeres quieren trabajar y contribuir (UPI, 2012, p. 8).

LAS CUOTAS DE GÉNERO EN LA INTEGRACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO

Una vez analizado lo anterior, en México y específicamente en el Estado de México, se ha optado por el establecimiento en la normatividad de cuotas de género por asiento reservado por cuota legislativa, es decir, se ha optado por establecer como obligación de los partidos políticos que designen cierto porcentaje de candidatas, lo cual como se mencionó, no garantiza que la mujeres sean integrantes del órgano legislativo, y como se puede observar en la tabla 3, en el Estado de México el cambio ha sido paulatino.

Tabla 3. Comparación de mujeres en el Congreso del Estado de México entre 1995 y 2015

Congreso del Estado de México					
1996-2021					
Legislatura	Periodo	Mujeres	Porcentaje	Hombres	Porcentaje
LIII	1996-2000	4	5.3%	71	94.7%
LIV	2000-2003	9	12%	66	88%
LV	2003-2006	11	14.7%	64	85.3%
LVI	2006-2009	15	20%	60	80%
LVII	2009-2012	11	14.7%	64	85.3%
LVIII	2012-2015	11	14.7%	64	85.3%
LVIX	2015-2018	28	37.3%	47	62.7%
LX	2018-2021	37	49.3%	38	50.7%

Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional Electoral (s.f.).

Los diputados (as) de la LX Legislatura del Congreso del Estado que tomaron posesión el 1º de septiembre de 2018, será la integración más paritaria que se han dado hasta el momento en dicho órgano de representación popular conforme a lo aprobado por los diversos órganos del Instituto Electoral del Estado de México, tras las elecciones del 1 de julio.

Pero esta integración paritaria de los órganos de gobierno en comento, no ha sido fortuita y se debe principalmente a las medidas impuestas en la legislación y a las interpretaciones maximizadoras por parte de los organismos jurisdiccionales electorales, mismas que en muchos casos han encontrado resistencia en su aplicación.

Sin duda, las tareas realizadas por Instituto Electoral del Estado de México como parte de sus obligaciones y atribuciones como autoridad electoral, fue la aplicación de reglas para garantizar el cumplimiento del principio constitucional de pa-

ridad de género en el registro de candidaturas. En este punto, destaco la aprobación de dos ordenamientos:

- El Reglamento para el Registro de Candidaturas a los Distintos Cargos de Elección Popular ante el Instituto Electoral del Estado de México.
- El acuerdo mediante el cual se aprobó la realización del Registro de manera supletoria de las Fórmulas de candidaturas a los cargos de Diputados(as) por el Principio de Mayoría Relativa a la Legislatura Local y de las Planillas de Candidatos(as) a Miembros de los Ayuntamientos que presenten los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes en el Proceso Electoral 2017-2018 (López, 2018a).

Con estas medidas, dicho instituto garantizó el registro paritario de mujeres y hombres en las candidaturas para la elección de diputaciones e integrantes de ayuntamientos. Esto trajo como resultado la reducción de las brechas de desigualdad en la participación de mujeres y hombres en cargos de elección popular.

No obstante que en estos momentos pareciera que se ha logrado el fin de dichos mecanismos, no hay que perder de vista, que la paridad de género no es únicamente una estrategia que tiene como fin el establecimiento de cuotas, pues una inclusión realmente paritaria, implica una visión más amplia de igualdad entre ambos sexos en la dinámica político-electoral, por lo que también dichos mecanismos deben ayudar a lograr superar ciertos obstáculos vinculados con la implementación de estas medidas, como lo son las de garantizar el ejercicio efectivo al cargo, pues debemos recordar casos como el de la indígena tzotzil Rosa Pérez Pérez, presidenta municipal de San Pedro Chenalhó, en Chiapas. También, hay que hacer un llamado de atención para que los logros y avances en materia de paridad de género permeen todos los ámbitos de gobierno y sector público, e implementar acciones orientadas a verificar el cumplimiento de dichos objetivos, pues de otra forma no sólo la norma deviene letra muerta, sino además, se continuaría con el déficit en la paridad de género en cargos de poder público, prolongando indebidamente la deuda histórica con el desarrollo integral de la mujer y sus derechos de participar, tanto en la vida pública como, en general, en cualquier ámbito de actividad en que decida hacerlo (López, 2018b).

RESOLUCIONES JUDICIALES A FAVOR DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES MEXICANAS

El 25 de abril de 2018, la Sala Superior del TEPJF aprobó la Tesis XII/2018 de rubro “PARIDAD DE GÉNERO. MUJERES PUEDEN SER POSTULADAS COMO SUPLENTE EN FÓRMULAS DE CANDIDATURAS ENCABEZADAS POR HOMBRES”, en la que medularmente establece que, en la postulación de fórmulas encabezadas por hombres, la posición de suplente puede ser ocupada, de manera indistinta, por un hombre o una mujer, pero tratándose de propietaria mujer, la suplente necesariamente deberá ser también mujer.

Dicho criterio es acorde a una interpretación con perspectiva de género, en donde hay casos de excepción a la regla que establece que las fórmulas de candida-

tos se integren por personas del mismo género, específicamente cuando el propietario es hombre y la suplente mujer. En estos casos, la postulación de fórmulas hombre-mujer resultan congruentes con el fin constitucional que contempla la paridad de género, pues se maximiza la participación de la mujer, mediante la integración de fórmulas de candidatos en las que la mujer puede ser suplente de un propietario hombre, pues si se diera el caso de que el candidato propietario resultara electo y debiera dejar el cargo, entraría al mismo una mujer, lo que potencia su derecho a integración de los órganos representativos del país (López, 2018c).

Lo anterior es así, si se tiene en cuenta que la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad es un derecho humano reconocido en las normas fundamentales; por ello, está permitido a la autoridad tomar medidas para buscar dicho fin.

Así, la regulación que autoriza que la fórmula hombre-mujer, maximiza la participación de las mujeres en la postulación de las candidaturas, con lo cual, aumenta la posibilidad de que la participación de las mujeres sea más efectiva.

No obstante, considero la implementación de dicho criterio en los procesos electorales de 2017-2018, no pudo aplicarse en las normas reglamentarias en materia de registros de candidaturas, ya que la mayoría de los institutos electorales locales, ya había aprobado en el ámbito de su competencia las mismas, por lo que sólo a través de la vía jurisdiccional se pudo materializar que una mujer pudiera ser la suplente de un hombre en el registro de fórmulas de cargos de elección popular en algunos casos.

Si bien, ya existían precedentes jurisdiccionales en el sentido que se expone, de permitir que una fórmula de candidatos encabezada por un hombre pueda tener como suplente a una mujer, lo cierto es que la tesis aprobada constituye un elemento más, si bien orientador más no vinculante, de interpretación del marco normativo para la potenciación de los derechos político-electorales de las mujeres y se sientan bases para un ejercicio de las funciones públicas en condiciones de mayor equidad y la tendencia es que ello continúe hasta alcanzar la paridad en todos los órdenes y cargos (López, 2018c).

Al permitir más formas de participación en beneficio de las mujeres, desde una perspectiva de género, el lineamiento constituye un medio para alcanzar el fin buscado, más aún porque la pluralidad en las fórmulas de participación también propicia que haya un mayor espectro de mujeres que encuentren afinidad por una fórmula mixta y, con ello, se incentiva elevar los niveles de participación de la mujer; es decir, que, por sus intereses, las mujeres elijan también participar en calidad de suplentes de un propietario hombre.

Además, la citada interpretación, se realizó en favor del género femenino, pues de ser registrada y a la postre con un posible triunfo electoral, abonaría que, en la integración de los Congresos y Ayuntamientos, exista una mayor representación de mujeres, lo cual, sin lugar a dudas, traería como consecuencia inobjetable el avance democrático, así como consolidación de la eliminación de toda violencia contra la mujer en el ámbito legislativo. En el mismo sentido, fue atinado el criterio por cuanto a que, tratándose de una candidata propietaria, su suplente necesariamente debe ser mujer, pues de esta forma se garantiza que dicha posición será ocupada por una mujer, aun cuando la candidata propietaria, habiendo resultado electa, no pudiera ejercer el cargo o tuviera que separarse de él, pues en caso contrario, se desvirtuaría el sentido de la cuota y el principio de paridad.

De manera análoga, si bien, las cuotas, como se ha analizado, pretenden la integración paritaria de los órganos de representación popular, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado de manera reiterada en el

sentido de que, si el género femenino excede el número de escaños que equivaldrían a la paridad en el órgano legislativo, esta circunstancia no ameritaría modificación o ajuste alguno en la integración del órgano, pues se estaría potenciando el derecho de la mujer de acceder a cargos de representación y se están dando avances para revertir una desventaja histórica de la que se ha hecho objeto a la mujer y que ha afectado sensiblemente su desarrollo en la esfera profesional y el ejercicio de funciones públicas. Caso contrario, cuando es el sexo masculino el que excede el número de escaños que supondría la integración paritaria del órgano, se deben adoptar las medidas atinentes para potenciar la participación de mujeres, por las razones ya apuntadas de revertir una desventaja histórica.

Alcanzar la paridad de género en la participación política en el país constituye aún un gran reto del proceso de desarrollo democrático. Corresponde a todos, ciudadanía, autoridades y actores políticos, velar porque éste y otros rubros de potenciación de derechos políticos se consoliden en aras de una democracia más auténtica que no se limite al ámbito electoral, sino, en términos del artículo 3 de la Norma Fundamental, como un estilo de vida.

Cierto es que hay avances significativos e incontrovertibles en los ámbitos federal y de la mayoría de las entidades federativas, pero el reto de paridad subsiste y corresponde a todos continuar contribuyendo, desde nuestros respectivos ámbitos, a que dichas aspiraciones se materialicen y permanezcan y no se limiten al ámbito electoral, sino que ello permee al ejercicio de los cargos de representación y, a la postre, en todos los órdenes de la vida nacional. El punto crucial, me parece, es revertir y erradicar la desventaja histórica que han enfrentado las mujeres de forma injustificada e irracional para dar paso a una auténtica democracia equitativa, paritaria y de ejercicio pleno de los derechos que tanto la Constitución como las leyes nos otorgan a todos.

LO QUE FALTA

Ahora bien, también como se vio, existen diversos factores de influencia que inciden en el desarrollo y ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, y si pensábamos que las acciones afirmativas como lo son las cuotas de género, habían permeado en la sociedad mexicana y aún más en los partidos políticos, pues en las pasadas elecciones, tanto federales como locales, en todo el país se incrementó de manera exponencial la presencia de las mujeres en los puestos de elección popular, y parecía que quedaban muy lejos los acontecimientos surgidos en la primera sesión de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión de 3 de septiembre de 2009, donde se dieron una serie de solicitudes de licencia para abandonar el cargo por parte de ocho diputadas electas, en favor de sus suplentes varones, en las cuales no se presentó explicación para solicitar licencia.

Si bien, en el Estado de México no se presentó ningún caso similar a los denominados como “Juanitas”, en el Estado de Chiapas, se observó que algunos partidos políticos consideran que las mujeres somos incapaces de hacer política y participar en los gobiernos de nuestro país, pues haciendo uso de este mecanismo conocido como las “Juanitas”, si ningún otro fin, que burlar la ley, es que 51 diputadas locales

y regidoras chiapanecas fueron utilizadas para cubrir la cuota de género y luego se les presionó para que dejaran su lugar a los hombres que sus partidos, originalmente querían postular, pero que el requisito legal de la paridad de género se los habría impedido (López, 2018d)

Este acontecimiento que ahora los medios han denominado como “las Juanitas chiapanecas”, prendió de nuevo los focos rojos en todo el país. Incluso, es de tal magnitud el acontecimiento, que el Consejo General de Instituto Nacional Electoral, emitió un acuerdo mediante el cual ejerció su facultad de atracción para emitir criterios de interpretación para la asignación de Diputaciones e integrantes de los Ayuntamientos, en relación con el principio de paridad de género y que varios de sus Consejeros Electorales solicitaran el inicio de procedimientos administrativos y, en su caso, se impusieran las sanciones a que hubiera lugar.

El reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres en México se ha caracterizado por ser un proceso muy lento, tardío y con múltiples obstáculos que impide hasta hoy su plena participación política en condiciones de paridad con los hombres. Las múltiples barreras existentes en el acceso y permanencia de las mujeres en los espacios ejecutivos de poder, toma de decisiones y cargos de representación política forman parte del sistema social de género que sustenta las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres.

Atender este problema requiere medidas y mecanismos que aseguren la participación equitativa entre mujeres y hombres en la vida pública del país, garantizando desde los ayuntamientos hasta los puestos más altos y, sobre todo, el compromiso real de los actores políticos y la ciudadanía en general de asumir la paridad de género no sólo como una muestra del avance democrático del país, sino como una transformación cultural de la sociedad que debe permear a todos los sectores y perdurar como un estilo de vida, tal como lo señala el artículo 3 de nuestra Constitución General. Considero que la democracia no será tal, mientras se nos impida el ejercicio efectivo del poder político a las mujeres y se sigan cometiendo actos de simulación o de fraude a la ley que pretendan hacer nugatorio ese derecho y las grandes conquistas a favor de la paridad que se han dado a lo largo de mucho tiempo.

CONCLUSIONES

Del análisis planteado en los apartados anteriores, es posible desprender las conclusiones que se mencionan a continuación, las cuales, se considera, podrían constituir elementos de análisis y discusión en los procesos de reforma o adecuación normativa que, en su caso, se lleven a cabo en el Estado de México o en el país:

- Las cuotas electorales de género son un tipo de medida especial o acción afirmativa diseñada para aumentar la representación política de las mujeres. Pueden ser obligados a través de cambios constitucionales o legislativos para crear asientos reservados o cuotas de candidatos legales, o lograrse a través de cuotas voluntarias adoptadas por partidos políticos individuales.

- Las cuotas de género han ganado el apoyo de las organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas, y han demostrado ser efectivas en la representación política de las mujeres “aceleradas”. Sin embargo, continúan siendo controvertidos, particularmente en las democracias liberales donde los críticos se oponen a ellos por el hecho de discriminar a los hombres y socavar la selección de candidatos o parlamentarios en base al mérito.
- Los partidos políticos desempeñan un papel crucial como guardianes en el reclutamiento, nombramiento y preselección de candidatos las cuotas voluntarias de los partidos requieren reglas concernientes al orden de los candidatos en las listas de los partidos para garantizar que las candidatas tengan las mismas oportunidades de disputar asientos ganables.
- Las cuotas de los candidatos, ya sean legales o voluntarias, pueden requerir incentivos adicionales o sanciones por incumplimiento para que sean efectivas.
- Los sistemas de cuotas deben ser apoyados por programas apropiados de registro de militancia, tutoría y capacitación para atraer y apoyar a las candidatas, y
- Los parlamentos sensibles al género son necesarios para eliminar las barreras a la plena participación de las mujeres y ofrecer un ejemplo o modelo positivo a la sociedad en general. Si bien, las cuotas de género ofrecen un mecanismo para aumentar el número de mujeres en el parlamento, los países también necesitan estrategias a más largo plazo que aborden las barreras históricas para la participación de las mujeres y promuevan activamente los parlamentos sensibles al género.

REFERENCIAS

1. 50:50 Parliament (s.f.). Recuperado de <https://5050parliament.co.uk/nancy-astor-interview-womans-hour-1957/>.
2. Ballington, J. (2005). Introduction. En I. Internacional, *Women in Parliament: Beyond Numbers A Revised Edition*. Ballington, Julie y Karam, Azza. Recuperado de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/women-in-parliament-beyond-numbers-a-revised-edition.pdf>.
3. Chen, L.-J. (2010). Do Gender Quotas Influence Women's Representation and Policies? *The European Journal of Comparative Economics*. Recuperado de <http://eaces.liuc.it/18242979201001/182429792010070102.pdf>.
4. Chowdhury, A. K. (8 de marzo de 2008). Peace inextricably linked with equality between women and men says Security Council. In International Women's Day Statement. Recuperado de <https://www.un.org/press/en/2000/20000308.sc6816.doc.html>.

5. Dahlerup, D. (1998). Using Quota's to Increase Women's Political Representation. En I. Internacional, *Women in Parliament: Beyond Numbers*. p. 1. Recuperado de https://www.onlinewomeninpolitics.org/beijing12/Chapter4_Dahlerup.pdf.
6. Dahlerup, D. (2018). En X. C. Electorales (Ed.), *Electoral Gender Quotas - legitimacy and effectiveness*. Monterrey, Nuevo León: XXIX Congreso Internacional de Estudios Electorales.
7. DESA (2005). Equal participation of women and men in decision-making processes, with particular emphasis on political participation and leadership. Recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/eql-men/>.
8. Fernández Poncela, A. M. (mayo/agosto de 2011). Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina. *Argumentos* (Méx.). 24(66). Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200010.
9. Fraser-Moleketi, G. (2012). Foreword. En P. Norris, *Gender Equality in Elected Office in Asia Pacific: Six Actions to Expand Women's Empowerment*. Recuperado de http://www.mn.undp.org/content/mongolia/en/home/library/democratic_governance/Gender-equality-in-elected-office-in-Asia-Pacific.html.
10. IDEA Internacional (8 de noviembre de 2018). Datos del País: Irlanda. Recuperado de <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/143/35>.
11. IDEA Internacional (2018). *Women in Parliament in 2017: The year in perspective*. Recuperado de <https://www.ipu.org/file/4398/download?token=JCR-QRubR>.
12. IDEA Internacional (2019). Gender Quotas Database. Recuperado de <https://www.idea.int/es/data-tools/data/gender-quotas>.
13. IDEA Internacional (s.f.). Cuotas. Recuperado de <https://www.idea.int/es/data-tools/data/gender-quotas/quotas>.
14. Instituto Nacional Electoral (INE) (s.f.). Bases de Datos, Mujeres Electas, Estado de México. Recuperado de <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2017/10/Base-Electas-Estado-de-Mexico.xlsx>.
15. Johnsson, A. B. (2011). Prólogo. En I. IDEA, *Parlamentos sensibles al género, Una reseña global de las buenas prácticas* (pág. V). Recuperado de <https://www.ipu.org/file/2087/download?token=b6FhLox6>.
16. Johnsson, A. B. (5 de marzo de 2013). Increased Women's Political Participation Still Dependent on Quotas, 2012 Elections Show. Ginebra. Recuperado de <http://archive.ipu.org/press-e/pressrelease20130305.htm>.

17. López, S. (2018a). *Instituciones Electorales: El reto de institucionalizar la perspectiva de género*. Toluca, Estado de México.
18. López, S. (septiembre de 2018b). La integración paritaria en el Estado de México. *Espacio de Colaboraciones y Opiniones*. Recuperado de http://www.ieem.org.mx/ecoop/colaboraciones/content_2018.php?idc=108&rpf=septiembre%20%202018.
19. López, S. (mayo de 2018). La tesis que llegó tarde, la postulación de fórmulas hombre-mujer. *Espacio de Colaboraciones y Opiniones*. Recuperado de http://www.ieem.org.mx/ecoop/colaboraciones/content_2018.php?idc=62&rpf=mayo%202018.
20. López, S. (18 de septiembre de 2018). Paridad de género en la asignación de cargos de elección popular. *Heraldo Estado de México*, p. 2.
21. Norris, P. (13 de septiembre de 2005). The impact of electoral reform on the representation of women and ethnic minorities. Recuperado de <https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Netherlands%20The%20representation%20of%20women%20and%20ethnic%20min..pdf>.
22. Norris, P. (s.f.). Increasing Women's Representation in Government: What strategies would work best for Afghanistan? Recuperado de <https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Afghanistan.pdf>.
23. Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2005). *Women & Elections, Guide to promoting the participation of women in elections*. Recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/publication/WomenAndElections.pdf>.
24. Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2011). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Recuperado de <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2011/convenci%C3%B3n%20pdf.pdf?la=es>.
25. Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015a). *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe de 2015*. Recuperado de https://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf.
26. Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015b). Los derechos políticos de las mujeres y cómo defenderlos. *Cuaderno de trabajo*. Recuperado de <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2015/01/derechos%20poli%C3%ACTicos%20de%20las%20mujeres.pdf?la=es&vs=4038>.
27. Palma, E. (2016). Acortando la brecha de género: un análisis de los perfiles de las diputadas en México de las LXI y LXII legislaturas. *Estudios Políticos, Época* 9(38). Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/56034/49713>.

28. Samoa (2013). Constitution Amendment, 17. Recuperado de http://www.palemene.ws/new/wpcontent/uploads//01.Acts/Acts%202013/Constitution_Amendment_Act_2013_-_Eng.pdf.
29. UPI (1997). *Woman in national parliaments*. Recuperado de <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/world010197.htm>
30. UPI (2012). *Plan of Action for Gender-sensitive Parliaments*.
31. UPI (2015). Las mujeres en el parlamento: una perspectiva de 20 años. Recuperado de <http://archive.ipu.org/pdf/publications/wip20y-sp.pdf>.
32. UPI (2018). *Woman in national parliaments*. Recuperado de <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/world011218.htm>.
33. Zetterberg, P. (2007). Gender Quotas and Political Effectiveness Women's Experiences in Mexican State Legislatures. Recuperado de <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/0f0ac713-726f-4075-a7cb-08a77b6e1754.pdf>.

Las nuevas tendencias del comercio electrónico en el marco del T-MEC

New electronic commerce tendencies in the USMCA

ALMA DE LOS ÁNGELES RÍOS RUÍZ*

Resumen

El presente artículo tiene por objeto estudiar la evolución de los mercados virtuales a la par del avance tecnológico para comprender cómo éste ha influido y revolucionado la forma tradicional de comerciar entre los seres humanos, al propiciar el desarrollo del comercio electrónico, con el fin de poner en evidencia que la inclusión del ciberespacio en las transacciones comerciales ha sido motor de cambios para la generación de un marco normativo interno y externo que ha logrado una regulación integral en esta materia; no obstante, ante la realidad actual resulta evidente que la velocidad con que avanza el comercio electrónico no corresponde a la elasticidad de las normas jurídicas que lo regulan a través de los instrumentos, es por ello que ante tal situación y en el marco de los paradigmas que trae consigo la reciente firma del T-MEC,¹ se analizan las particularidades que tiene esta práctica de comercio en nuestro país, a fin de identificar los tópicos principales que deben considerarse para permitir su desarrollo, beneficiarnos con su práctica y lograr una regulación nacional integral que se armonice con el actual marco legal mundial.

Palabras clave

Comercio Electrónico, T-MEC, Impacto económico, Regulación en materia de comercio electrónico, Internet.

Abstract

The aim of this article is to study the evolution of virtual markets along with technological progress to understand how this has influenced and revolutionized the traditional way of trading among humans, propitiating the development of electronic commerce in order to show that the inclusion of cyberspace in commercial transactions has been the engine of changes for the generation of an internal and external regulatory framework, which has achieved an integral regulation in this area. However, given the current reality, it is clear that the speed with which electronic commerce advances does not correspond to the elasticity of the legal norms which regulate it through the instruments, it is for this reason and within the framework of the paradigms that with it brings the recent signature of the USMCA, are analyzed the particularities of this practice of trade in our country, in order to identify the main topics that must be considered to allow its development, benefits from its practice and achieve a comprehensive national regulation to harmonize it with the current global legal framework.

Key words

Electronic Commerce, USMCA, economic impact, regulation on electronic commerce, Internet.



Esta obra está bajo licencia Creative Commons
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International (CC BY-NC-SA 4.0)

¹ Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, resultado de las 14 rondas de renegociación del TLCAN iniciadas en el 2017 y concluidas el 30 de septiembre de 2018, este tratado fue firmado por el primer ministro de Canadá, Justin Trudeau, y los presidentes de Estados Unidos, Donald Trump, y de México, Enrique Peña Nieto, el 30 de noviembre de 2018 durante un evento paralelo a la Cumbre del G-20 de Buenos Aires, Argentina (USMCA, según el Gobierno de los Estados Unidos; CUSMA, según el Gobierno de Canadá).

INTRODUCCIÓN

La racionalidad colectiva, sobre todo en sociedades urbanas, ha sido transformada vertiginosamente por el advenimiento de las tecnologías de la información, lo que ha traído consigo complejos cambios en la estructura de las relaciones grupales. El entorno comunicativo se modificó debido al crecimiento de la globalización, y con ello, las formas simbólicas de significación se transformaron acorde a la nueva forma de integración social dentro de la comunidad virtual.

El mundo en el que vivimos hoy en día, se encuentra en constante evolución, los cambios se reflejan en todas las áreas del quehacer humano. La realización del Yo² depende cada vez más de la capacidad de integración, uso y de relación, en una sociedad que se encuentra cada día envuelta en un mayor flujo de informaciones y avances tecnológicos.

Las generaciones más recientes, nombradas debido a su acceso a la tecnología con la llegada del nuevo milenio, se relacionan mediante una dinámica social en la que se comprende el uso de las redes sociodigitales³ como principal herramienta de integración, lo que manifiesta que la forma de gestionar la información, de vivir, asumir el tiempo, el espacio en los usos y prácticas sociales es construido a partir del empleo de las herramientas en el entorno digital. Estas prácticas mediatizadas atribuyen tanto nuevos roles como funciones sociales, los cuales pueden y son utilizados por usuarios electrónicos a efecto de satisfacer sus nuevas necesidades (cfr. Gallego, 2016).

Los anteriores elementos de satisfacción, ahora son idealizados y visualizados de manera digital, por lo que el comercio tal como lo conocíamos, también ha tenido que evolucionar para responder a una realidad social imperante, de manera que ello ha sido transportado a un entorno capaz de albergar y conformar todos los elementos, tanto de la oferta como de la demanda colectiva por medios electrónicos.

La relación comercio-tecnología ahora incorpora distintas prácticas dignas de análisis profundo, debido al grado de involucramiento en la relación humano-internet⁴ que conlleva.

² Con base en la obra del neurólogo austriaco, Sigmund Freud, “el Yo es un elemento de la psique humana, relacionada con el principio de realidad. Rige a la personalidad para que actúe dentro de los cánones marcados por la sociedad en donde se desenvuelve dicho individuo. Es la suma del impulso o instinto natural, más la racionalidad, parte distintiva del ser humano” (1988, p.728).

³ “Fenómeno social que acontece debido al advenimiento de los avances tecnológicos. Implica un incremento de la cooperación, contribución y reciprocidad de la sociedad civil, al mismo tiempo que genera cohesión social. Herramienta que transformó la naturaleza de las relaciones entre individuos, organizaciones, instituciones y países, en todos sus niveles: individuales, colectivos, públicos y privados” (cfr. Winocur y Sánchez, 2015, p.194).

⁴ Según el portal digital *Millenium*, la definición de internet es “un sistema mundial de redes de computadoras, un conjunto integrado por las diferentes redes de cada país del mundo, por medio del cual un usuario en cualquier computadora puede, en caso de contar con los permisos apropiados, acce-

El intercambio de mercancías, bienes y/o servicios pasó de realizarse de sujeto a sujeto, actualmente puede darse entre una persona y un ente meramente electrónico; este cambio de paradigma crea un panorama novedoso de posibilidades sobre el desarrollo del comercio electrónico a través del internet debido a que esto nos posiciona frente a retos como crear un marco normativo a nivel interno e internacional sólido y adecuado que responda a las necesidades que requiere esta modalidad de comercio y además permita su desarrollo protegiendo a su vez a los sujetos intervinientes que participan en las transacciones, proveedores y consumidores.

DEFINICIÓN DEL COMERCIO ELECTRÓNICO

La Procuraduría Federal del Consumidor (2018) ha definido al comercio electrónico como el proceso de compra, venta o intercambio de bienes, servicios e información a través de las redes de comunicación.

Desde un punto de vista de comunicaciones, se puede definir al comercio electrónico como la entrega de información, productos o servicios y pagos por medio de redes o cualquier otro medio electrónico. El comercio electrónico consiste en realizar transacciones comerciales electrónicamente. Implica una transmisión electrónica de datos, incluidos texto, imágenes y video; además comprende actividades muy diversas, como comercio electrónico de bienes y servicios, suministro en línea de contenidos digitales, subastas, entre otros. Funciona mediante la realización electrónica de transacciones comerciales; es cualquier actividad en la que las empresas y los consumidores interactúan y hacen negocios entre sí por medio de los medios electrónicos.

Al tomar en consideración los aspectos que particularizan al comercio electrónico, se puede concebir como todas aquellas operaciones comerciales de bienes, servicios e información realizadas por personas físicas o morales, a través de medios electrónicos de comunicación utilizando mercados virtuales.

El comercio electrónico se desarrolla a través de sus principales tipos y rasgos distintivos, a saber:

- B2B (*Business to Business*): Comercio electrónico entre empresas
- B2C (*Business to Consumer*): Comercio entre empresas y consumidores
- C2C (*Consumer to Consumer*): Comercio entre consumidores
- B2I (*Business to Investors*): Captación de inversión en proyectos
- B2A (*Business to Administration*): Comercio entre empresas y administración
- C2A (*Consumer to Administration*): Comercio entre consumidores y administración (Rodríguez, 2004, pp. 27-35).

De acuerdo al análisis de la revista financiera *Forbes México*, esta modalidad comercial ofrece una gran variedad de ventajas tanto para el consumidor como para el comerciante. Para el cliente, la accesibilidad, rapidez, oferta, ahorro de tiempo

sar información de otra computadora y poder tener inclusive comunicación directa con otros usuarios en otras computadoras” (Anónimo).

y esfuerzo, así como seguridad son algunas de las ventajas de las transacciones en línea (Sagrado, 2018).

Y por lo que respecta a los comerciantes, algunos de los factores por los que actualmente se ha trasladado al mercado virtual, derivan de la facilidad de difusión, ampliación del mercado y target, eliminación de costos, ahorro en publicidad, además de la seguridad para el negocio y las mercancías (Sagrado, 2018).

El comercio electrónico resulta atractivo por todas las ventajas que ofrece tanto a consumidores como a comerciantes, al hacer las transacciones más accesibles, así como rápidas, ahorrando tiempo, esfuerzo, costos de publicidad, dotando de mayor seguridad a los intervinientes, es por ello que actualmente es un negocio que tiene un gran potencial al ser considerado para muchos el medio idóneo para cubrir sus necesidades; no obstante, ante ello también resulta evidente la necesidad de establecer reglas claras a través de marcos normativos e instrumentos nacionales e internacionales que prevean supuestos controversiales generados a partir de esta forma de transacción; los cuales deben por un lado permitir el desarrollo del mismo y dotar de certeza jurídica a consumidores, comerciantes e incluso Estados, ya que de otra forma este mecanismo con sus desventajas como los fraudes electrónicos y la comisión de prácticas desleales a través de estos medios, puede resultar violatorio de principios básicos del comercio e incluso transgredir con su uso, el orden público y normativo de un país miembro de la comunidad internacional de naciones.

EVOLUCIÓN DEL COMERCIO ELECTRÓNICO

Aun cuando el origen del comercio electrónico se remonta al año 1948, en la actualidad, el desarrollo de las Tecnologías de la Información junto al internet,⁵ han derivado en el rápido posicionamiento del comercio electrónico como una alternativa de compra y venta para los usuarios. Países de América Latina, como México, Argentina y Brasil, se han posicionado como potenciales mercados debido a sus tamaños de mercado y puntuación de atractivo de mercado en línea, demostrando un crecimiento importante junto a los países que lideran los listados de esta práctica; de acuerdo con el estudio *Global Retail Index* de 2015. México no fue considerado para el ranking de 2013; sin embargo, para 2015 ascendió al lugar 17 de la lista, como un país donde el e-commerce crece rápidamente. En el mismo estudio destaca que el mercado en línea de Brasil creció año con año, para posicionarse en 2014, con ventas por trece billones de dólares (AT Kearney, 2015).

⁵ Red informática de nivel mundial que utiliza la línea telefónica para transmitir la información.

Tabla 1. The 2015 global retail e-commerce Index™

Rank	Change in rank	Country	Online market size (40%)	Consumer behavior (20%)	Growth potential (20%)	Infra-structure (20%)	Online market attractiveness score
1	+2	United States	100.0	83.2	22.0	91.5	79.3
2	-1	China	100.0	59.4	86.1	43.6	77.8
3	+1	United Kingdom	87.9	98.6	11.3	86.4	74.4
4	-2	Japan	77.6	87.8	10.1	97.7	70.1
5	+1	Germany	63.9	92.6	29.5	83.1	66.6
6	+1	France	51.9	89.5	21.0	82.1	59.3
7	-2	South Korea	44.9	98.4	11.3	95.0	58.9
8	+5	Russia	29.6	66.4	51.8	66.2	48.7
9	+15	Belgium	8.3	82.0	48.3	81.1	45.6
10	-1	Australia	11.9	80.8	28.6	84.8	43.6
11	-1	Canada	10.6	81.4	23.6	88.9	43.1
12	+2	Hong Kong	2.3	93.6	13.0	100.0	42.2
13	+6	Netherlands	8.9	98.8	8.1	84.6	41.8
14	-3	Singapore	1.3	89.4	15.7	100.0	41.5
15	+13	Denmark	8.1	100.0	15.1	75.5	41.4
16	0	Sweden	8.8	97.2	11.8	77.7	40.9
17	Not ranked	Mexico	10.0	53.3	58.6	68.0	40.0
18	Not ranked	Spain	13.2	73.1	20.2	80.1	39.9
19	+1	Chile	2.7	71.8	49.3	73.2	39.9
20	+6	Norway	8.2	99.4	5.6	76.3	39.5
21	-13	Brazil	19.6	57.4	28.0	72.4	39.4
22	-7	Italy	12.3	71.6	27.8	70.7	38.9
23	+6	Switzerland	7.1	89.6	7.4	82.5	38.8
24	-1	Venezuela	1.7	54.1	79.4	55.7	38.5
25	-4	Finland	6.4	98.3	3.8	77.3	38.4
26	-8	New Zealand	1.7	86.4	25.9	75.4	38.2
27	Not ranked	Austria	5.9	85.3	19.0	74.8	38.1
28	Not ranked	Saudi Arabia	1.1	46.6	67.3	74.6	38.1
29	-17	Argentina	5.7	70.3	43.9	64.3	38.0
30	-3	Ireland	4.9	74.4	27.6	74.1	37.2

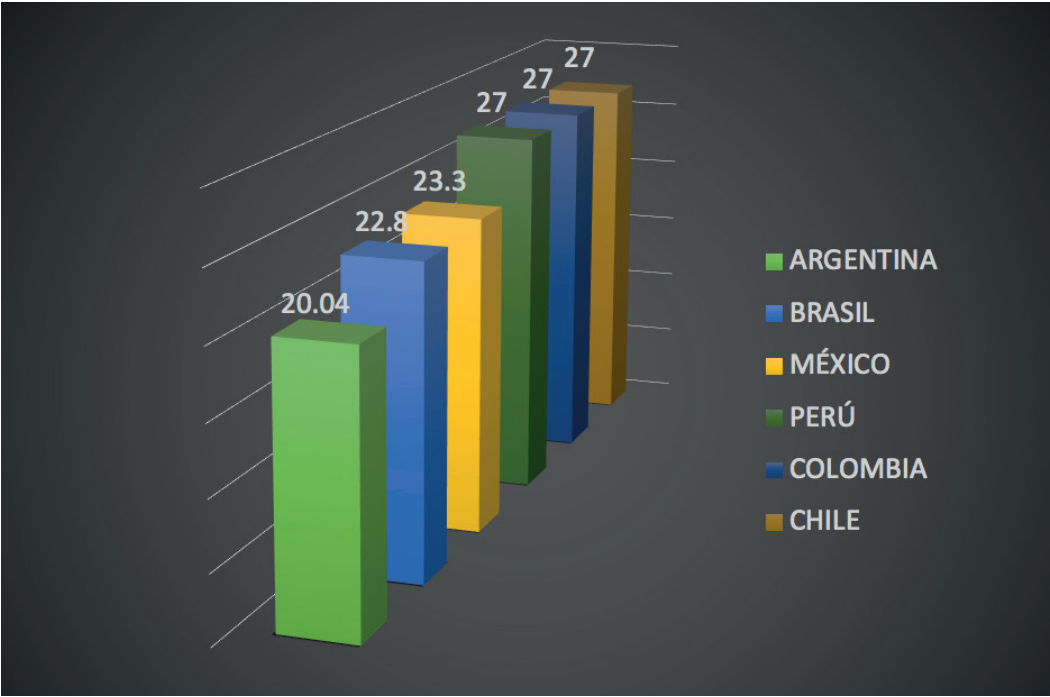
Notes: Scores are rounded. 100 is the highest and 0 is the lowest for each dimension.
Sources: Euromonitor, International Telecommunication Union, Planet Retail, World Bank, World Economic Forum, United Nations Department of Economic and Social Affairs; A.T. Kearney analysis

Fuente: AT Kearney (2015).

Según datos recopilados por el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) Bancomer, la International Data Corporation presentó un informe sobre el impacto y evolución del e-commerce en América Latina; donde resalta que las ventas en la región se triplicaron de 2013 a 2018, logrando ingresos por 40 mil millones de dólares (Rado, 2018).

En un desglose por países, México fue la nación que más creció, con un 23.3%. Perú, Colombia y Chile presentaron un porcentaje de crecimiento en torno a un 27%; mientras que Argentina obtuvo un 20.4% y Brasil un 22.8% (Rado, 2018).

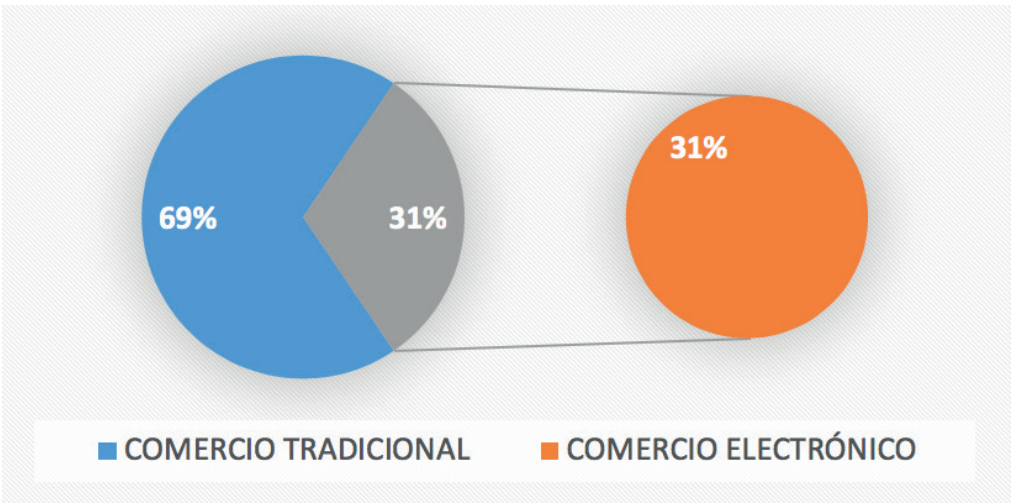
Gráfica 1. Crecimiento del comercio electrónico de 2013 a 2018



Fuente: Elaboración propia.

Un estudio internacional de IAB México (2016) confirmaba el alza del mercado latinoamericano, ya que el 31% del total de los usuarios realizaban todas sus compras mensuales a través de un dispositivo electrónico y de ese total, el 43% de la compras se realizaban en algún país perteneciente a América Latina (IAB México, 2018).

Gráfica 2. Comercio en América Latina 2016

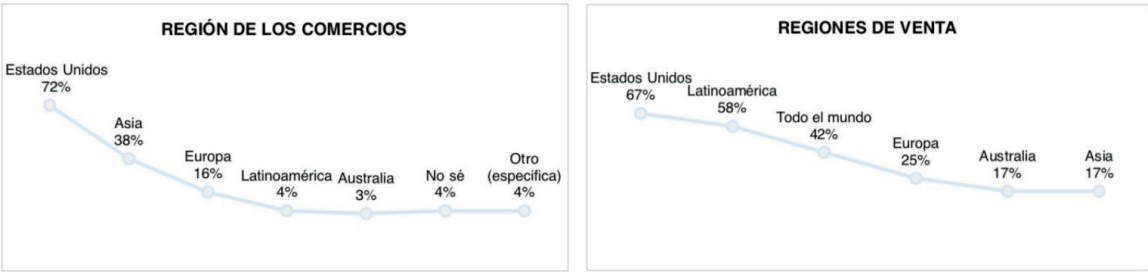


Fuente: Elaboración propia.

El mencionado estudio internacional también indicó que en 2017 el comercio electrónico presentó una consolidación importante en el mundo; 7.7 billones de dólares era la derrama económica resultado del e-commerce. EE.U.U., uno de los principales países dentro de esta práctica, tenía una estimación de ganancia para el 2021 de hasta 1.2 billones de dólares anuales junto a un crecimiento anual de 7.4% (Staff, 2018).

Este dato estadístico pone de manifiesto la importancia de alcanzar acuerdos en esta materia con nuestro vecino país del norte, a fin de lograr beneficios para ambos países, ya que de acuerdo con los datos arrojados por el Estudio de Comercio Electrónico en México 2018, dado a conocer a fines de diciembre del año anterior, el 72% de las compras realizadas por personas físicas o morales vía comercio electrónico fueron realizadas a comercios electrónicos de Estados Unidos, mientras que el 67% de las ventas de comercios electrónicos en nuestro país se realizaron con Estados Unidos, tal como lo muestran las siguientes gráficas:

Gráfica 3. Región de los comercios y de ventas



Fuente: Asociación Mexicana de Internet (2018).

Sabemos que en el caso de México, de 2009 a 2015, el incremento del e-commerce fue constante, presentando aumentos de hasta un 58.5% (Riquelme, 2018); sin embargo, para 2016 desaceleró su crecimiento, alcanzando sólo un 28.3%, que equivalía a 17.63, billones de dólares. En 2017 tampoco logró cubrir totalmente las expectativas, no obstante, alcanzó ganancias por 20.95 billones de dólares, con un porcentaje de crecimiento del 20.1% (Asociación Mexicana de Internet, 2018).

A pesar de esto, para junio de 2018, hubo un aumento del 18% en comparación con la cifra del año anterior; hecho que fue catalogado por la Asociación Mexicana de Internet como un crecimiento mayor a 1000% desde 2010 (Asociación Mexicana de Internet, 2018).

En sólo la primera mitad del año pasado, el consumo sumaba una cifra de 386 mil millones de pesos, el perfil del consumidor mantenía una constante con años anteriores: el 49% de los usuarios eran hombres y el 51% mujeres, ambos de entre 25 y 34 años de edad y el nivel socioeconómico que predomina es la clase media, con una ligera inclinación hacia la clase media-baja.

Con estos datos resulta fácil comprender que las compras en línea ahora son más cotidianas y útiles para el día a día, así lo demuestra el Estudio de Comercio Electrónico en México 2018 (Asociación Mexicana de Internet, 2018), realizado por la Asociación Mexicana de Internet, que señala los siguientes tópicos como los más consumidos durante esos primeros seis meses del año:

- Servicio de transporte privado, como Uber o Cabify, fue el servicio más solicitado por los mexicanos con un 60% del total de las operaciones realizadas durante 2018.
- El 49% de los compradores digitales adquirieron servicios digitales en *streaming*, como música, videos y películas.
- El entretenimiento sigue teniendo un porcentaje considerable en transacciones electrónicas. Este rubro representa el 41% de las operaciones.
- La descarga de libros o aplicaciones para los dispositivos obtuvo un 39% de los recursos de los usuarios.
- Un 37% de los consumidores compra vía electrónica boletos para realizar un viaje.
- A pesar de haber estado el primer lugar de preferencia en 2017, la compra de ropa, calzado y accesorios ahora es un rubro menos importante para los consumidores.
- La compra de comida rápida por medio de aplicaciones especializadas son de las compras recurrentes para los mexicanos, con un 33%.

Tabla 2. Tópicos de lo más consumido en línea

Transporte (Solicitud por aplicación móvil, página web, etc.) 60%	Boletos de Eventos (Cine, teatro, etc.) 41%	Ropa, Calzado y Accesorios 35%	Libros y revistas (sólo físicos) 19%		Super / Despensa 18%	Música, Películas y Videos (solo físicos) 18%	
	Descargas digitales (libros, apps, etc.) 39%		Comida rápida por app 33%	Software de computadora (excluyendo juegos) 17%		Juguetes y Hobbies 15%	Computadoras / Periféricos / PDAs 12%
		Servicio digital (Streaming música, video,etc.) 49%		Viajes 37%	Alojamiento (renta casas, hoteles, etc.) 32%	Electrónica de Consumo 12%	Artículos de Oficina 10%
Muebles y Equipo 8%	Flores y Regalos 7%		Otros 6%				
							Video Juegos, Consolas y Accesorios 10%

Fuente: Asociación Mexicana de Internet (2018).

Es a través de este estudio que sabemos también que en promedio, el gasto trimestral para compras por internet es de 6 mil 230 pesos, excluyendo el gasto para viajes, lo que son 300 pesos más que en 2017 y en la categoría en la que más existe inversión son los viajes, con un promedio trimestral de 8 mil 114 pesos, mil pesos más que el año anterior (Asociación Mexicana de Internet, 2018).

Con estos datos podemos visualizar que en promedio, los usuarios mexicanos están cada vez más cercanos a comprar algo digitalmente; los datos indican que el 65% de los compradores utiliza su tarjeta de débito o crédito para liquidar una com-

pra, el 41% compró algo fuera del país y sólo el 30% pagó un gasto de envío para recibir su producto hasta su hogar (Asociación Mexicana de Internet, 2018).

Un punto clave de la aceptación y uso del mercado digital es la satisfacción que los usuarios le brinden a la experiencia de la compra en línea, el 84% de los compradores están satisfechos con los comercios donde realizaron sus transacciones, debido a la facilidad de compra, la seguridad en la transacción y el envío o en el producto recibido, lo que equivale a la ampliación del mercado debido a una próxima compra o a una recomendación de un cliente satisfecho (Asociación Mexicana de Internet, 2018).

Con el conocimiento de estos datos, empresas inmersas en el e-commerce, como MasterCard, Consultoría y Medios de Flock, Manhattan Associates y eLeaders, se han posicionado por el beneficio que esto representa para sus intereses, sobre el presente y el futuro del comercio electrónico, tanto en México como en el panorama mundial, ahora la verdadera incógnita es si el internet, las Tecnologías de la Información y los mecanismos reguladores son suficientes para brindar certeza y seguridad para que los usuarios reacios migren a un territorio desconocido.

Existen tres elementos que detienen la expansión del e-commerce en el país: la seguridad de los portales, la experiencia de compra junto a la satisfacción y la barrera digital, que aunque se está disminuyendo aún es visible en algunas zonas del país (Mendieta, 2018).

La falta de profesionalización de los servicios, el desconocimiento de los elementos que ofrece la red virtual, deficiencias en la logística de entrega y del mecanismo de devoluciones, así como de los sistemas de pago tecnológicos, son más elementos a considerar para hacer una proyección sobre el futuro del comercio electrónico (Mendieta, 2018).

En relación a estos factores que se ponen sobre la mesa para su evaluación, diremos que en efecto, el futuro del comercio electrónico dependerá de la forma en que se solucionen las vicisitudes que se presenten, pues debemos considerar pros y contras de este mecanismo de transacción, y ser conscientes de que aún hay problemáticas sin resolver como las que menciona y otras más que seguro surgirán durante su desarrollo.

Sin embargo, estos elementos de la parte técnica de la compra-venta en línea no son determinantes para hacer una proyección sobre el tema. Antonio Rivera (Redacción, 2017) considera que el crecimiento de México⁶ en este mercado es constante y con un gran futuro. Al ser junto a Brasil,⁷ uno de los mercados más grandes de América Latina debido a su número de habitantes, la oportunidad que brindan los usuarios mexicanos es rica y con futuro.

Por su parte, Philippe Boulanger (Riquelme, 2018) también considera que estas depresiones, que ha tenido el posicionamiento del e-commerce, son un reflejo de la madurez tanto del proyecto como del mercado. Esto le va a permitir crecer establemente y con ganancias cada vez más amplias.

Ya sea a favor o en contra, la adaptación del mercado tradicional al virtual es una realidad en nuestros días. Las reflexiones de expertos en la materia como especialistas en desarrollo de mercados, directores de marketing y comunicación ayudará en el posicionamiento de usuarios que, bajo las condiciones del modelo

⁶ De acuerdo con The 2015 Global Retail E-Commerce Index, México tiene un tamaño de mercado en línea de 10% y su epuntuación de atractivo de mercado en línea es de 40%, por lo que se posiciona en el lugar número 17 de 30 países en ese ranking.

⁷ De acuerdo con The 2015 Global Retail E-Commerce Index, Brasil tiene un tamaño de mercado en línea de 19.6% y su puntuación de atractivo de mercado en línea es de 39.4%, por lo que se posiciona en el lugar número 21 de 30 países en ese ranking.

económico en el que estamos envueltos son obligados a consumir diferentes productos o servicios para satisfacerse.

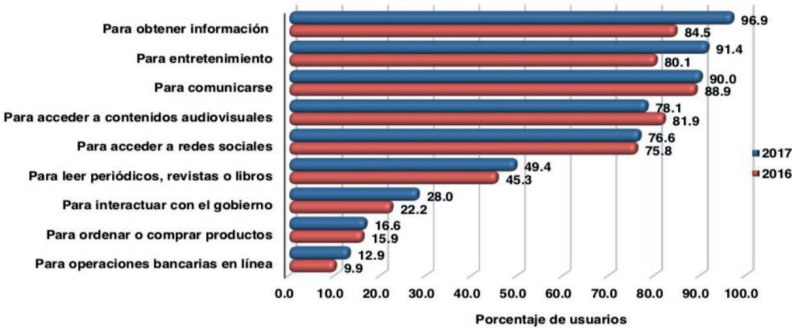
TENDENCIAS ACTUALES DEL COMERCIO ELECTRÓNICO

Como parte importante de la transición tecnológica global, el comercio ha evolucionado para adaptarse a las nuevas necesidades del hombre. El ciberespacio⁸ es ahora el lugar donde la vida cotidiana se realiza con mayor facilidad para el usuario; sin embargo, los elementos que hacen posible el comercio tradicional también han debido adecuarse para funcionar en el nuevo contexto.

¿Qué?, ¿Cómo?, ¿En dónde? y ¿Por qué?, son preguntas recurrentes que tanto clientes como proveedores tienen al momento de comerciar en la red. La actualización de la práctica de la compra-venta ha permitido ampliar los tipos y mercados de venta, así como incrementar la producción, productividad y empleo en los lugares donde es utilizado.

Estos temas adquieren importancia al tomarse en cuenta que la llamada ‘brecha tecnológica’ es una barrera que actualmente se desdibuja, tal como lo demuestra la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2017 realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), que proporciona información estadística sobre la disponibilidad y el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC’s) en el país; que en su más reciente edición, este estudio indica que 71.3 millones de mexicanos cuentan con acceso a internet, ya sea desde una conexión fija o una móvil, de los cuales 16.6% lo utilizan para ordenar o comprar productos como lo indica la siguiente gráfica (INEGI, 2017).

Gráfica 4. Usuarios de internet por tipos de uso, 1016-2017



Fuente: (INEGI, 2017).

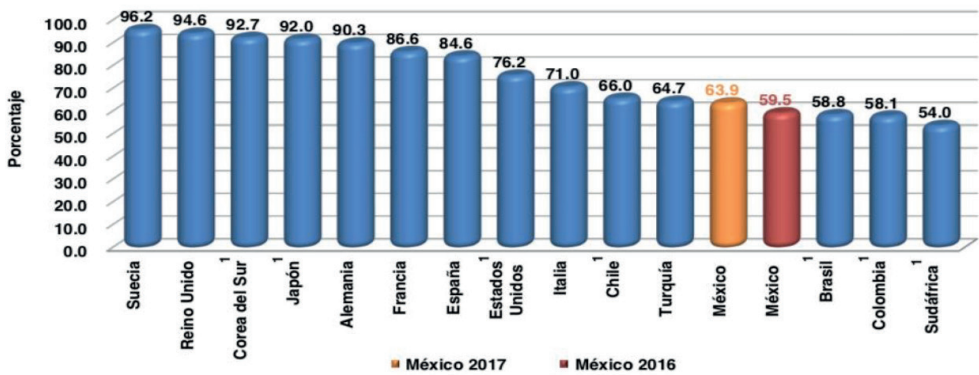
⁸ Es el entorno no físico creado por equipos de cómputo unidos para interoperar en una red. En el ciberespacio, los operadores del equipo pueden interactuar de manera similar al mundo real, a excepción que la interacción en el ciberespacio no requiere del movimiento físico más allá que el de escribir (Anónimo, 2013).

La desaparición paulatina de esta brecha se hace más evidente con los siguientes datos estadísticos dados a conocer por esta encuesta (INEGI, 2017):

- De todo el territorio nacional, el 50.9% de los hogares cuentan con acceso a la red.
- La brecha de género en el acceso a internet es casi nula; el 50.8% de usuarios son mujeres y el 49.2% son hombres.
- Los estados con más usuarios conectados son: Sonora con 82.6%, Quintana Roo con 81.6%, Baja California Sur con 81% y Baja California 80.8%.
- El segmento poblacional que más utiliza internet son hombres y mujeres de entre 18 y 34 años de edad.
- Las principales actividades que los usuarios realizan en internet son: obtener información con 96.9%, Entretenimiento con 91.4%, Comunicación con 90%, Acceso a contenidos audiovisuales con 78.1% y Acceso a redes sociodigitales con 76.6%.
- Los smartphones son utilizados por el 89.7% de los usuarios mexicanos de internet.

Otro dato que resulta interesante es que en México 6 de cada 10 personas cuentan con acceso a internet y por ende resultan consumidores potenciales para los servicios en línea; tal como lo muestra esta encuesta nuestro país se ubica en el lugar 12 respecto al número de usuarios por internet en varios países del mundo.

Gráfica 5. Usuarios de internet en varios países, 2017



Fuente: (INEGI, 2017).

Estos datos reflejan que el uso de internet junto a las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's) son herramientas que gradualmente van formando parte de la cotidianidad de los mexicanos. Con la propagación de puntos de acceso a internet en todo el país, las actividades que se pueden realizar virtualmente adquieren más importancia. Es por ello que una práctica, como el comercio electrónico, se ha convertido en una alternativa nueva, útil y sencilla para los usuarios en línea.

No obstante a ello, se debe tomar en cuenta que jurídicamente, también es una realidad la dificultad que se presenta al momento de conceptualizar y normativizar completamente esta práctica, porque ello implica contemplar nuevas formas de hacer negocios que aún no comprendemos, no se puede regular lo desconocido; la delgada línea entre lo real y lo virtual desencadenan lagunas jurídicas como el tema de la identidad de los intervinientes, el objeto, servicio o información materia de la negociación, las pruebas que pudieran generar a efecto de presentar en caso de algún conflicto posterior entre las partes, derivado de esta transacción, son algunas de estas lagunas en las que se ha trabajado a lo largo de los años. La validez de las transacciones y los contratos sin papel, el cobro de impuestos, la protección de los derechos de propiedad intelectual y los derechos del consumidor ante publicidad engañosa, fraudulenta, uso abusivo de datos personales y contenidos ilegales son algunos de los temas en los que se ha trabajado más para legislar, ya que son considerados como 'las desventajas' del comercio electrónico (Téllez, 2008).

Desde nuestro punto de vista, resulta evidente que la regulación de las transacciones comerciales que se desarrollan a través de medios digitales se ha visto superado por la forma acelerada en que los medios han abordado esta nueva modalidad de comercializar bienes, información y servicios; lo cierto es que ahora debemos perfeccionar los trabajos legislativos que ya existen a fin de que atiendan las necesidades actuales y sienten las bases para lanzar una plataforma de negocios electrónicos mexicanos para empresas y consumidores.

REGULACIÓN DEL COMERCIO ELECTRÓNICO EN MÉXICO

En este punto debemos tomar en cuenta que México, al igual que cada país, es el encargado de legislar de forma interna en la materia, ya que las condiciones del mercado y las legislaciones nacionales tienen particularidades respecto a las de otros países; no obstante debemos reconocer que a nivel internacional se han realizado esfuerzos por lograr que tanto los proveedores como los consumidores que realizan transacciones por internet cumplan con las reglas que se han impuesto a través de disposiciones que protegen a estos últimos, un ejemplo de ello son las recomendaciones contenidas en las Directrices para la Protección de los Consumidores en el Contexto del Comercio Electrónico de 1999 que desarrolló la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En el caso específico de México, el ordenamiento normativo aplicable a la materia es, el Código de Comercio de 1890, que ha fungido como marco legal de la regulación comercial, como resulta lógico, este ordenamiento a través del tiempo ha sido reformado en múltiples disposiciones para ampliar la regulación en la materia; y a nivel internacional nuestro parámetro impuesto en la materia está dado por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL, por sus siglas en inglés), que aprobó en diciembre de 1996 la Ley Modelo de Comercio Electrónico.⁹

⁹ En palabras de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), la Ley Modelo sobre Comercio Electrónico "fue el primer texto legislativo donde se plasmaron los principios fundamentales de la no discriminación, la neutralidad respecto de los medios técnicos y la equivalencia funcional, que está ampliamente reconocidos como los elementos fundamentales del derecho moderno que rige el comercio electrónico" (CNUDMI, 1999).

Esta ley a su vez, tuvo que ser adaptada a nuestro marco legal, actividad que fue encomendada al Grupo de Trabajo Multisectorial para impulsar la Legislación del Comercio Electrónico (GILCE), conformado por diversos organismos de ente gubernamental y de ente privada, el cual emitió una propuesta multisectorial de reformas legislativas para el comercio electrónico (CNUDMI, 1999).

Por su parte, la Asociación Mexicana de Estándares para el Comercio Electrónico (AMECE), creada en 1986, surgió para impulsar el uso de normas y demostrar los beneficios de la creación de protocolos que regulen el comercio electrónico. También, promovió la introducción del código de barras,¹⁰ el uso de la factura electrónica¹¹ y diversas herramientas financieras, como la catalogación de productos bajo estándares comerciales, la identificación por radiofrecuencia con el código electrónico del producto¹² y el EPC/RFID¹³ como medidas de control. En 2010, este organismo migró su denominación hacia GSI México para convertirse en el representante de esta empresa en México (Anónimo, 2010).

Además, producto de dos foros de consulta especializados, realizados en 1999 por la Cámara de Diputados, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, diversas reformas al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Federal de Protección al Consumidor, todas relacionadas con la contratación y transacción a través de medios electrónicos.

Esto trajo como consecuencia que la regulación del comercio electrónico en México se convirtiera en una realidad. Paralelamente, los contratos comerciales, la propiedad intelectual, el derecho del consumidor, las transacciones bancarias y otros aspectos alrededor de esta práctica también se vieron fortalecidos con reformas (Sigmond, 2018) a diversas disposiciones jurídicas como:

- La Ley Federal de Telecomunicaciones¹⁴
- El Código de Comercio¹⁵
- El Código Fiscal de la Federación¹⁶
- La Ley Federal del Derecho de Autor¹⁷
- La Ley Federal de la Propiedad Industrial¹⁸

¹⁰ El Código de Barras es una imagen que identifica a un producto de manera estandarizada y única en todo el mundo; es un elemento imprescindible para que los productos puedan estar en las tiendas y supermercados.

¹¹ Una factura electrónica o factura digital es un documento que sirve para describir el costo de los servicios y desglosar los impuestos correspondientes a pagar.

¹² Gracias a la tecnología de Radio Frecuencia la información es comunicada por medio de ondas de radio desde las etiquetas de los productos a los lectores, los que están conectados a la red EPC-global, que maneja información en tiempo real a lo largo de la Cadena de Abastecimiento de todo tipo de compañías en cualquier parte del mundo.

¹³ Las EPC tienen representaciones múltiples, incluidas formas binarias adecuadas para su texto adecuado para compartir datos entre sistemas de información empresariales.

¹⁴ Regula la información que se transmite a través de redes y servicios de telecomunicaciones.

¹⁵ Rige, junto al Código Civil las operaciones comerciales y de intercambio de datos e información por los medios electrónicos. Fueron reformados los artículos 80 y 1205, se modificó la denominación del Título Segundo del Libro Segundo para denominarse del Comercio Electrónico, se adicionaron los artículos que van del 89 al 94 y el 1298-A(Ríos, 2014).

¹⁶ Le concierne la emisión de comprobantes fiscales digitales, la emisión de facturas electrónicas y el uso de la Firma Electrónica Avanzada, todo para cuestiones meramente tributarias.

¹⁷ Regula la protección en el contenido de una página de Internet.

¹⁸ Regula lo concerniente a las marcas y signos distintivos de los nombres de dominio u otras figuras que se protejan.

En 2018, la Secretaría de Economía junto a instituciones del sector público, privado y académico, como: la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), el Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Servicio de Administración Tributaria (SAT), PROMEXICO, la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), la Asociación Mexicana de Internet, por mencionar algunas, presentaron un mecanismo de autorregulación homologado para el país, para que comerciantes ofrezcan bienes, servicios y productos de manera electrónica (Secretaría de Economía, 2018).

La Norma Mexicana sobre E-commerce o NMX-COE-001-SCFI-2018, aglutina especificaciones, condiciones, características y mecanismos que garantizan las condiciones de una transacción electrónica libre, segura y confidencial. Protege los intereses, tanto del comerciante como del consumidor, al permitir identificar con mayor rapidez y claridad, las páginas electrónicas con todos los mecanismos de seguridad necesarios en una compra-venta (Invitado Forbes, 2018).

De acuerdo con los lineamientos de esta norma, para las más de 270 empresas que están involucradas en su creación, la norma tiene un carácter voluntario, por lo que las empresas pueden adaptarlo a su tamaño, ingresos y posibilidades (Invitado Forbes, 2018).

La Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), por sí misma juega un papel fundamental en la protección de los ciberconsumidores mexicanos, al ser el organismo encargado de tutelar los derechos de los consumidores en las diversas formas de comercializar, en materia de comercio electrónico incluso la ley por la que se rige que es la Ley Federal de Protección al Consumidor, incorpora en su capítulo VIII Bis disposiciones generales aplicables al caso específico de esta modalidad comercial.

Como se logra apreciar, en esta materia específica de comercio electrónico, la dinámica legislativa de nuestro país se ha preocupado por regular de una forma progresiva, atendiendo las circunstancias actuales y los instrumentos internacionales; no obstante, a este esfuerzo por generar un marco normativo sólido y que brinde certeza jurídica a las partes de estas nuevas formas de contratar, aún quedan pendientes temas en el tinero relacionados con las materias fiscal, propiedad intelectual, transparencia y datos personales, delitos cibernéticos, entre otros.

COMERCIO ELECTRÓNICO EN MÉXICO A LA LUZ DEL T-MEC

A partir de 2015, en donde un 59% de la población total del país (65 millones de personas) pasó a ser usuario de internet, uno de los sectores que se ha distinguido por mantener un crecimiento constante y expansivo, ha sido sin lugar a dudas el comercio electrónico; muestra de ello son los datos arrojados por el análisis de *The Competitive Intelligence Unit*, en México, que indicó que al segundo trimestre de 2018, 73% de usuarios de internet (57.7 millones de personas) han utilizado alguna plataforma de comercio en línea al menos una vez (Gonzalo, 2018).

Cada vez es más evidente que los hábitos de consumo en México se están modificando; el hallazgo y descubrimiento de la tecnología vienen marcando la diferencia, en nuestro país, en promedio, los usuarios del internet se encuentran

conectados durante 7 horas con 14 minutos, de acuerdo con el estudio de consumo de medios y dispositivos de internautas mexicanos realizado en 2017 (De la Torre, 2018).

Es por ello que el comercio electrónico fue uno de los temas abordados, como lo fueron las reglas de origen, la solución de controversias, el tipo de cambio, la gestión de suministros y las compras gubernamentales, que se tuvieron gran importancia en el marco de la finalizada renegociación del TLCAN,¹⁹ sobre todo el comercio electrónico si tomamos en cuenta el hecho de que cuando se firmó por primera vez este tratado, en 1994, las circunstancias en temas como la economía digital eran totalmente alejadas de nuestra realidad actual e incluso impensables; de ahí que los esfuerzos realizados por las partes en este proceso de intensas negociaciones a lo largo de 14 meses, se dirigieran a intentar crear un marco legal sólido para regular la realidad actual del comercio electrónico.

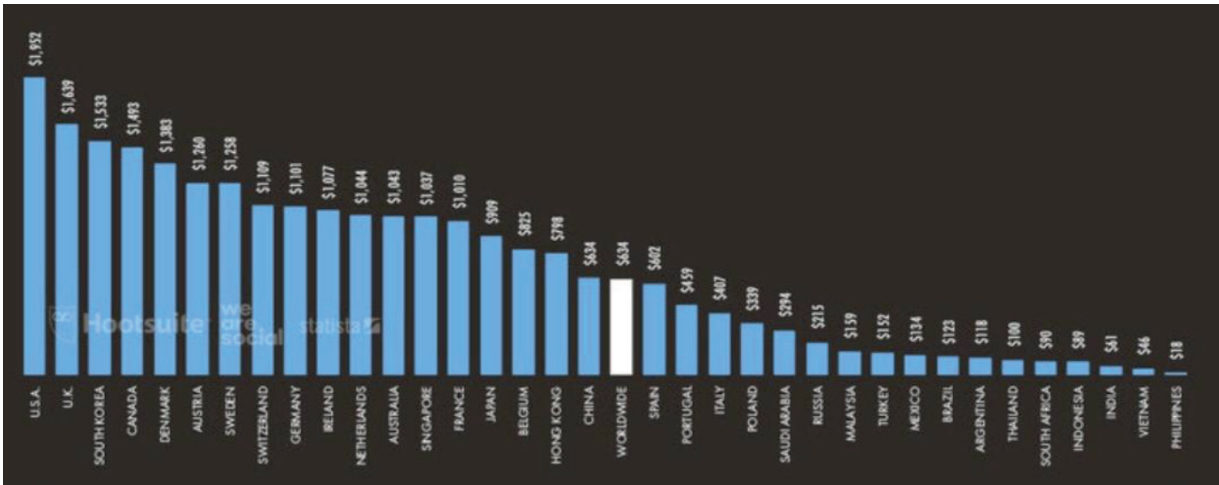
En las diversas mesas de trabajo en las que participaron las tres naciones, se acordó que los temas relacionados con el comercio electrónico, quedarían regulados en el capítulo XIX; este logro es importante, ya que aun cuando nuestro país, México, desde el 2000 se había preocupado por contar con una regulación en esta materia, ahora con la integración de este capítulo, esta regulación interna sin duda se verá reforzada.

El capítulo XIX del T-MEC regula lo referente al comercio digital o electrónico, allí se contemplan las disposiciones fundamentales que tienen por objeto incentivar el desarrollo y comercio de servicios digitales para las tres naciones signantes.

Este capítulo es significativo en nuestro caso porque México se encuentra rankeado en el primer lugar dentro de los tres primeros países de América Latina en materia de e-commerce o comercio electrónico, seguido por Brasil y Argentina, es por ello que a partir de los lineamientos actuales del T-MEC, en sustitución del TLCAN se vislumbra la posibilidad de generar un crecimiento favorable en esta materia para nuestro país (Ramírez, 2018).

¹⁹ El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es un acuerdo global que establece las reglas para el comercio internacional y la inversión entre Canadá, Estados Unidos y México. El acuerdo es un documento que incluye 8 secciones, 22 capítulos y 2000 páginas. El TLCAN sustituyó al Tratado de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos, que fue firmado en 1988. En 1991, iniciaron las negociaciones del TLCAN, que fue suscrito por Brian Mulroney, primer ministro canadiense, George Bush, presidente de Estados Unidos y Carlos Salinas de Gortari, presidente de México, y que entró en vigor el 1 de enero de 1994. Los principales objetivos del TLCAN son conceder a los firmantes el estatus de nación más favorecida, es decir, que estos países cuentan con las mejores condiciones de comercio entre ellos; eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios; promover condiciones de competencia justa; aumentar las oportunidades de inversión; proporcionar protección y cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual; establecer procedimientos para la resolución de disputas comerciales e implantar un marco para una mayor cooperación trilateral, regional y multilateral para ampliar los beneficios del acuerdo comercial.

Gráfica 6. E-COMMERCE ARPU: CONSUMER GOODS



Fuente: Imagen extraída de <https://www.google.com.mx/amp/s/marketing4ecommerce.net/lide-res-en-gasto-medio-en-comercio-electronico-en-el-mundo-2019/amp/>.

Sobre este aspecto, la Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés) indicó que “las disciplinas del nuevo capítulo sobre Comercio Digital son más rigurosas que las de cualquier otro acuerdo internacional, y brindan una base sólida para la expansión del comercio y la inversión en los productos y servicios innovadores en los que Estados Unidos tiene una ventaja competitiva” (Morales, 2018).

Además de las disposiciones, en este capítulo producto de la renovación en la que se dio la transición del TLCAN al T-MEC, documento que dicho sea de paso fue acordado el 30 de septiembre de 2018 y firmado el 30 de noviembre del mismo año, se puede señalar como algunos de sus objetivos principales, por su contenido, el de eliminar obstáculos injustificados al comercio que se lleva a cabo a través de medios electrónicos, dotar a inversionistas y empresas de una mayor certeza jurídica; y, garantizar un entorno en línea seguro para los consumidores (Audio Comercio Exterior, S.C., 2018).

A partir de estos objetivos, resulta importante que destaquemos también los beneficios principales que trae consigo la adición de este capítulo XIX al T-MEC; primero, a nivel general de los tres países signantes, encontramos que ello dará mayor impulso al intercambio de productos digitales, abrirá la pauta para generar competencia a nivel internacional en este tema, hará más seguras las transacciones electrónicas, se tiende al evitar un trato diferenciado o desfavorable a las economías participantes, o a productos digitales producidos en territorios distintos, y por lo que hace a la protección de los derechos del consumidor, se incluyó la validación de firmas electrónicas, ello con vías a fortalecer y generar una cooperación entre agencias protectoras de los usuarios al comercio electrónico.

Además, la firma de este acuerdo ha comprometido a los miembros signantes a: 1. Generar procedimientos para el resarcimiento de daños; 2. Crear normas para la protección de los consumidores digitales; y, 3. Dejar exentos de impuestos aduaneros de importación y exportación a los productos digitales (aunque permanecen los gravámenes que se realicen de forma interna en cada país), pretendiendo con

ello evitar cualquier medida que afecte o desfavorezca a algún producto digital perteneciente a los tres países indistintamente.

Aunado a estos compromisos, también se estableció una franquicia para empresas de mensajería y paquetería, con la cual la importación de bienes, quedarán exentos del pago de aranceles y cierto nivel de impuestos internos como el IVA, ahora en Estados Unidos será de 800 dólares estadounidenses libres de aranceles y de IVA, en tanto en México se elimina el pago de aranceles hasta por 117 dólares estadounidenses, de los cuales los primeros 50 dólares no pagarán IVA; mientras Canadá estará libre del pago de aranceles hasta por 150 dólares canadienses, de los cuales los primeros 40 estarán exentos de IVA (De la Torre, 2018).

Lo anterior evidencia la necesidad de preparación y capacitación por parte de las empresas mexicanas pertenecientes al sector público y privado, incluyendo, por supuesto a las Pymes, para estar en el nivel de competencia que el mercado requiere en relación a los otros dos países.

Además de esta franquicia, también quedó prohibida la aplicación de derechos aduaneros y otras medidas discriminatorias a productos digitales distribuidos en forma electrónica, como libros electrónicos, videos, música, software y juegos, entre otros; también se logró asegurar que no se restrinja el uso, por parte de los proveedores, de la autenticación electrónica o las firmas electrónicas, a fin de facilitar las transacciones digitales, limitando a su vez la capacidad del gobierno de exigir la divulgación de códigos fuente y algoritmos de propiedad exclusiva, a fin de proteger en mayor medida la competitividad de los proveedores digitales; y finalmente se incluyeron también productos finales como películas descargadas y productos y servicios que dependen o facilitan el comercio digital, como herramientas para mejorar la productividad como el almacenamiento de datos en la nube y el correo electrónico (Morales, 2018).

Es plausible comentar que lo anterior se logró a la par que se garantizó la aplicación de garantías exigibles para la defensa del consumidor, incluso en materia de protección a datos personales al mercado digital.

Por lo que hace al caso específico de nuestro país, encontramos muy viable que con la implementación de este capítulo se logre incentivar y fortalecer el desarrollo del comercio digital, siendo uno de los principales agentes beneficiados las Pymes; en materia de regulación, tenemos la seguridad de que esto abonará a fijar reglas a nivel interno, que dotarán de certeza jurídica al sector empresarial, el gobierno y los consumidores, favoreciendo además la protección al uso de los datos personales, con ello se fortalece el marco legal que rige las transacciones electrónicas, lo que se traduce en oportunidades de negocio para las tecnologías de la información.

Por su parte, México ha informado a través de la Secretaría de Economía en colaboración con la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) que trabajan actualmente en una Norma Mexicana para regular el Comercio Electrónico, que tiene por finalidad fungir como una guía pormenorizada para los proveedores y clientes al establecer relaciones comerciales en línea, los retos planteados no son menores, pues pretenden delimitar el ámbito geográfico de los mercados digitales, fortalecer la cooperación internacional y eficientar la solución de controversias; cabe destacar que en todo momento el papel de la PROFECO debe estar encaminado a reeducar a los consumidores, fungiendo como guía para que estos cuenten con las herramientas necesarias al incursionar en esta novedosa modalidad de comercio.

El más reciente estudio de la Asociación de Internet expone que el negocio de las ventas online crecerá al menos 17% para el 2021, convirtiendo a México en uno de los mercados líder e-commerce en América Latina, lo cual nos invita a

reflexionar sobre cómo es que queremos que opere y funcione este sector. La tendencia mundial va encaminada a que este crecimiento acelerado sea ordenado y sin proteccionismos, pues lo que se está viviendo en las empresas involucradas en el comercio electrónico es la automatización de sus procesos y con ello el desplazamiento de trabajadores que tenían cabida en el comercio tradicional (De la Torre, 2018).

Nuestro país al ser considerado uno de los mercados líderes en materia de comercio electrónico debe aprovechar las ventajas que el comercio electrónico ofrece para alcanzar que sus empresas pertenecientes al sector público y privado, así como las Pymes, logren incrementar las ventas de sus productos, servicios o información, no obstante, es necesario que también se dé un viraje a la otra cara de la moneda y se tome en cuenta que ello traerá consigo temas como el desempleo o el deterioro ambiental ocasionado por algunas industrias, para abatir este impacto deben plantearse estrategias como promover uniones económicas regionales, implementar políticas de transparencia que respecto a las empresas mexicanas que comercializan electrónicamente a fin de brindar seguridad a los consumidores y otorgando facilidades a las empresas que incursionaran en esta modalidad de comercio para que no tengan que emigrar a otro país, con lo que se controlaría el tema de desempleo.

Finalmente, es importante asumir los retos que traerán consigo las modificaciones en la forma en que ahora se llevará a cabo el comercio electrónico a la luz del T-MEC, toda vez que ahora encontramos temas que requieren de un análisis profundo por parte de nuestro actual gobierno, pues deberemos hacer frente a problemáticos como alcanzar un equilibrio ante la diferencia del pago de impuestos entre el comercio electrónico y el tradicional, pues hay que tener mucho cuidado de no permitir que esto sea un factor que propicie la competencia desleal en algunos sectores con modelo de negocio tradicional.

Otro aspecto a considerar es el impacto que estos cambios ocasionarán a la recaudación fiscal federal, pues las leyes fiscales de nuestro país actualmente no cuentan con un marco tributario específico y bien evaluado, como una muestra que refleja esta situación encontramos que en el marco del T-MEC los contenidos de plataformas como Netflix y otras como Amazon, Mercado Libre, Airbnb, no deberán pagar cuotas o impuestos, lo que implica que van a operar sin tener que cumplir con las obligaciones fiscales que regulan el resto de las industrias y empresas tradicionales en México.

Todo ello nos obliga a pensar y trabajar para mejorar la regulación en la materia, permitiendo que ésta incentive el desarrollo del comercio digital sin perjuicio tanto de importadores como de comerciantes, que cumplen sus obligaciones en materia tributaria y que además proteja las transacciones y la información de los consumidores en todos los sectores productivos de nuestro país.

CONCLUSIONES

- El intercambio de mercancías, bienes, servicios e información pasó de realizarse de sujeto a sujeto, y actualmente puede darse entre una persona y un ente meramente electrónico lo que ha propiciado el desarrollo del comercio electrónico a través de internet. Esta forma de intercambio comercial se refiere a todas aquellas operaciones comerciales de bienes, servicios e informa-

ción realizadas por personas físicas o morales a través de medios electrónicos de comunicación utilizando mercados virtuales.

- Ante el crecimiento acelerado del comercio electrónico es necesario establecer reglas claras a través de marcos normativos e instrumentos nacionales e internacionales que prevean supuestos controversiales generados a partir de esta forma de transacción; los cuales deben por un lado permitir el desarrollo del mismo y dotar de certeza jurídica, tanto a consumidores como a comerciantes y Estados.
- La regulación de las transacciones comerciales que se desarrollan a través de medios digitales se ha visto superado por la forma acelerada en que los medios han abordado esta nueva modalidad de comercializar bienes, información y servicios; por lo que resulta imperioso perfeccionar los trabajos legislativos que ya existen a fin de que atiendan las necesidades actuales y sienten las bases para lanzar una plataforma de negocios electrónicos mexicanos para empresas y consumidores.
- Con la firma del T-MEC y la incorporación del comercio digital en el capítulo XIX, se logró eliminar obstáculos injustificados al comercio que se lleva a cabo a través de medios electrónicos, dotar a inversionistas y empresas de una mayor certeza jurídica; y, garantizar un entorno en línea seguro para los consumidores; toda vez que el comercio electrónico dará mayor impulso al intercambio de productos digitales, abrirá la pauta para generar competencia a nivel internacional, hará más seguras las transacciones electrónicas, evitará un trato diferenciado o desfavorable a las economías participantes, o a productos digitales producidos en territorios distintos, y en materia de derechos del consumidor, se incluyó la validación de firmas electrónicas para fortalecer y generar una cooperación entre agencias protectoras de los usuarios al comercio electrónico.

REFERENCIAS

1. Anónimo (2010). Cambia AMECE denominación a GS1 México, *Revista Énfasis Logística*. Recuperado de <http://www.logisticamx.enfasis.com/notas/17796-cambia-amece-denominacion-gs1-mexico>.
2. Anónimo (2013). Ciberespacio. Recuperado de <https://www.ecured.cu/Ciberespacio>.
3. Anónimo. Internet (2019). Recuperado de <https://www.informaticamileonium.com.mx/es/temas/que-es-internet.html>.
4. Asociación Mexicana de Internet (2018). *Estudio de Comercio Electrónico en México 2018*. Recuperado de <https://www.asociaciondeinternet.mx/es/component/remository/ComercioElectronico/orderby,7/lang,es-es/?Itemid=>.
5. Audio Comercio Exterior, S.C. (2018). Boletín: el comercio electrónico

como parte de la modernización del nuevo T-MEC (USMCA). Recuperado de <https://www.audico.com.mx/blog/2018/11/9/el-comercio-electrnico-co-mo-parte-de-la-modernizacin-del-nuevo-t-mec-usmca>.

6. AT Kearney (2015). The 2015 Global Retail E-commerce Index. Recuperado de <https://www.atkearney.com/documents/10192/5691153/Global+Retail+ECommerce+Keeps+On+Clicking.pdf/abe38776-2669-47ba-9387-5d1653e40409>.
7. Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) (1999). Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico (1996). Recuperado de http://www.uncitral.org/uncitral/es/uncitral_texts/electronic_commerce/1996Model.html.
8. De la Torre, O. (2018). *Es clave prepararse en la era del comercio digital con T-MEC*. Recuperado de <http://t21.com.mx/opinion/arquitectura-aduana-ra/2018/10/19/clave-prepararse-era-comercio-digital-t-mec>.
9. Freud, S. (1988). *Los textos fundamentales del psicoanálisis*. Madrid: Editorial Alianza.
10. Gallego Trijueque, S. (2016). *Redes sociales digitales: información, comunicación y sociedad en el siglo XXI (2000-2010)*. Recuperado de <https://eprints.ucm.es/44233/1/T39077.pdf>.
11. Gonzalo, R. (2018). Comercio electrónico en México. Recuperado de <https://www.mediatelecom.com.mx/2018/10/22/comercio-electronico-en-mexico/>.
12. IAB México (2016). Estudio Mobile commerce en México y el mundo. Recuperado de <https://www.iabmexico.com/estudios/mobile-commerce-mexico-2016/>.
13. IAB México (2018). Panorama del comercio electrónico en México. Recuperado de <https://www.iabmexico.com/estudios/infografia-panorama-del-comercio-electronico-mexico/>.
14. INEGI (2017). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2017. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/dutih/2017/>.
15. Invitado Forbes (2018). Lo que el comercio electrónico puede llegar a ser. *Forbes México*. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/lo-que-el-comercio-electronico-puede-llegar-a-ser/>.
16. Mendieta, S. (2018). México aún está rezagado en comercio electrónico: expertos. *Milenio*. Recuperado de <http://www.milenio.com/negocios/mexico-aun-esta-rezagado-en-comercio-electronico-expertos>.
17. Morales, R. (2018). En e-commerce, EU va con ventaja en el T-ME. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/En-e-commerce-EU-va-con-ventaja-en-el-T-MEC-20181019-0016.html>.

18. Procuraduría Federal del Consumidor (2018). Comercio Electrónico. Recuperado de https://www.profeco.gob.mx/internacionales/com_elec.asp.
19. Rado Quirós, M. (2018). El 'e-commerce' triplica sus ventas en América Latina. Recuperado de <https://www.bbva.com/es/commerce-triplica-ventas-america-latina/>.
20. Ramírez, A. (2018). ¿Qué beneficios ofrecerá el T-MEC en materia de e-commerce? Recuperado de <https://www.informabtl.com/que-beneficios-ofrecera-el-t-mec-en-materia-de-e-commerce/>.
21. Redacción (2017). E-commerce en México, su evolución en Miles de millones de pesos. *Heraldo de México*. Recuperado de <https://heraldodemexico.com.mx/mer-k-2/e-commerce-en-mexico-evolucion/>.
22. Redacción (2018). 25 años del levantamiento zapatista en México: el día que el subcomandante Marcos “se quitó” la capucha” para BBC Mundo, *BBC News*, sección Mundo. Recuperado de www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46317955.
23. Ríos, Ruíz, A. A. (2014). Análisis y perspectivas del comercio electrónico en México. *Enl@ce: Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento*, 11 (3). Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82332932006>.
24. Riquelme, R. (2018). Comercio electrónico en México desacelera crecimiento por segundo año consecutivo. *El Economista*. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/tecnologia/Comercio-electronico-en-Mexico-desacelera-crecimiento-por-segundo-ano-consecutivo-20181205-0090.html>.
25. Rodríguez, G. (2004). La globalización: desde una perspectiva crítica-reflexiva. *Boletín*. 5 (2002-2003). pp. 27-35.
26. Sagrado Strik, A. (2018). El e-commerce en México: una gran oportunidad, *Forbes México*, sección Red Forbes. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/el-e-commerce-en-mexico-una-gran-oportunidad/>.
27. Secretaría de Economía (2018). *Proyecto de Norma Mexicana sobre E-commerce*. Recuperado de <https://www.gob.mx/se/prensa/proyecto-de-norma-mexicana-sobre-e-commerce?idiom=es>.
28. Sigmond, K. (2018). *El comercio electrónico en los tratados de libre comercio de México*. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_art-text&pid=S1870-21472018000100359.
29. Staff (2018). Comercio electrónico crece 5% en México. *Forbes México*. Recuperado de <https://www.iabmexico.com/estudios/mobile-commerce-mexico-2016/>.
30. Téllez, J. (2008). *Aspectos jurídicos del Comercio Electrónico*. Recuperado de http://cursoste.tecvirtual.mx/cursos/ocw/d4010/recursos/apoyos/si01_04.pdf.

31. Winocur Iparraguirre, R., Sánchez Martínez, J. A. (2015). *Redes sociodigitales en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

*ALMA DE LOS ÁNGELES RÍOS RUIZ

Doctora en Derecho.

Profesora de tiempo completo "C", Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel 1.

ORCID <https://orcid.org/0000-0003-3939-0600>

Correo electrónico: alma_rios_r@hotmail.com

El impacto de la elección presidencial 2018 en la alternancia política del Estado de México

The impact of the 2018 presidential election on the political alternance of the State of Mexico

MARÍA GUADALUPE GONZÁLEZ JORDÁN*

Resumen

Este artículo muestra el efecto de la elección presidencial del 2018, al igual que el impacto y las consecuencias que generó en el Estado de México, a partir de la alternancia política, misma que permitió la transición del poder de un partido hegemónico a una fuerza de izquierda a través de la democratización y el respeto de los derechos políticos de la ciudadanía, así como con la consolidación de las instituciones electorales autónomas e independientes.

La investigación se realiza por medio del método analítico, respecto del contexto político que permeó en el Estado de México hasta antes de la jornada electoral del primero de julio de 2018, con el objetivo de medir la alternancia política y así determinar la influencia que tuvo la elección presidencial en el territorio mexiquense, tanto en la votación de diputados de mayoría relativa, como en la de los integrantes de los ayuntamientos.

Palabras clave

Democracia, Elección, Distrito, Partido político, Alternancia política.

Abstract

This article shows the effect of the presidential election of 2018, as well as the impact and consequences that it generated in the State of Mexico, from the political alternation, which allowed the transition of the power of a hegemonic party to a force of left through the democratization and the respect of the political rights of the citizenship, as well as with the consolidation of autonomous and independent electoral institutions. The investigation is carried out through the analytical method, regarding the political context that permeated in the State of Mexico until before the election day of July 1, 2018, with the objective of measuring the political alternation and thus determine the influence that the presidential election in the mexiquense territory, both in the vote of deputies of relative majority, as in the one of the members of the city.

Key words

Democracy, Election, District, Political party, Political alternation.



Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

INTRODUCCIÓN

Durante el siglo xx, el escenario político-electoral en México se enmarcó en un entorno democrático debido a que se celebraron elecciones periódicas, en las que la ciudadanía eligió a sus representantes a través del voto; sin embargo, no se les pudo denominar auténticas ni competitivas, puesto que no había instituciones electorales autónomas e independientes que se encargaran de organizar, desarrollar y vigilar los comicios.

Esto no aconteció en ese momento, dado que el sistema político mexicano fue dominado por una sola fuerza política hegemónica —el Partido Revolucionario Institucional (PRI)—, el cual se mantuvo en el poder desde 1946 hasta el año 2000; condición que le permitió construir un sistema electoral con una marcada intervención del Estado. Tal circunstancia impidió que las autoridades comiciales actuaran de manera imparcial; razón por la cual, se generó un ambiente de desconfianza entre la ciudadanía.

Ante el incremento del descontento social, se buscó un cambio en la estructura del régimen electoral mexicano, de modo que éste se dio a partir de las distintas reformas político-electorales, mismas que sirvieron para consolidar a las instituciones y autoridades electorales al conferirles autonomía e independencia en la toma de sus decisiones; lo anterior, con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de la democracia, así como dotar de certeza, legalidad y confiabilidad a los procesos comiciales para garantizar el ejercicio libre de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

En ese sentido, dichas reformas se han generado a consecuencia de los factores sociales, políticos o económicos que inciden en el comportamiento electoral y originan una variación entre un proceso y otro; en consecuencia, se puede presentar la alternancia política como un mecanismo para sustituir pacíficamente a un partido que ostenta el poder a uno distinto. Ello permite que los partidos de oposición o minoritarios accedan a un puesto público.

En tal virtud, en este trabajo se pretende determinar la influencia de la elección presidencial del 2018 y sus efectos en los comicios concurrentes en el Estado de México. Para lograrlo, se analiza la alternancia de la entidad —desde la creación del Instituto Electoral del Estado de México, hasta los resultados de la reciente elección de primero de julio de 2018—, con la intención de proporcionar información actualizada, tanto de la contienda de diputados de mayoría relativa como de los integrantes de los ayuntamientos. Asimismo, este estudio se efectúa mediante la comparación de los distintos procesos electorales suscitados en la entidad, en donde el entorno político del territorio mexiquense se modificó sustancialmente, en virtud de que sólo tres municipios continúan siendo gobernados por un mismo

partido político y, en la legislatura, la mayoría de los escaños pertenecen a un ente partidario de izquierda.

EL SISTEMA ELECTORAL EN MÉXICO

A través de los años, en México han existido diversas reformas constitucionales que trascendieron en el ámbito político-electoral a nivel federal y local; tales cambios han ayudado a fortalecer la credibilidad ciudadana en las instituciones encargadas de organizar, desarrollar y vigilar las elecciones, así como fomentar la competitividad de los partidos políticos en igualdad de circunstancias, lo cual se lleva a cabo a través del sistema electoral, que se conceptualiza como el “conjunto ordenado de elementos que, relacionados entre sí, contribuyen al propósito de lograr la voluntad popular a través de la emisión del sufragio para la renovación de los integrantes de los órganos del poder del Estado, elegidos y designados por el voto ciudadano” (Quezada, 2006, p. 31).

Como se observa, el sistema electoral establece las reglas, principios y procedimientos que rigen el desarrollo de los procesos electorales. En este orden de ideas, el vocablo elección, se define como “... un método formal para la distribución de poder y la selección de representantes y gobernantes de un sistema político plural por medio del voto universal, libre, secreto, periódico e igualitario. Son la fórmula mediante la cual las profundas diferencias de la ciudadanía en sociedades complejas se encuentran y se canalizan de forma participativa y pacífica para formar los poderes públicos” (Woldenberg, 2016, p.151).

De lo anterior, se desprende que las elecciones son un componente indispensable de los sistemas electorales democráticos, en vista de que reflejan la manifestación del sufragio libre, directo y auténtico de los ciudadanos. Sirven para renovar de manera periódica, a los titulares del Poder Ejecutivo y Legislativo. Al respecto, se ha planteado que las instituciones electorales surgieron para conducir los procesos comiciales. En este contexto, Keith Klein (citado en Barrientos, 2011, p. 60), señala que “...los organismos electorales se han creado en ciertos países por al menos dos razones: a) por deficiencias o carencias organizativas en la separación de los dos poderes que regularmente se encargan de la gestión electoral: el Ejecutivo y el Judicial; y b) para afrontar una operación compleja y políticamente relevante como es la organización de los procesos electorales”.

Por ello, corresponde a las autoridades —especialistas en la materia comicial— la calificación y validez de las votaciones. Así, los organismos electorales ejercen las funciones siguientes:

- I) de administración electoral (actividades relacionadas con la organización de los procesos electorales y específicamente con la recepción y conteo de votos); II) de control (relativas a la existencia, organización y actividades de los partidos políticos, así como de asociaciones que tengan injerencia en las elecciones) (Barrientos, 2011, p. 59).

Desde esa perspectiva, los organismos electorales tienen dos directrices; la primera, consiste en organizar, dirigir y vigilar todas las actividades inherentes a los procesos de votación que tengan a su cargo; la segunda, se refiere a las funciones que realizan fuera de los comicios como: distribuir las prerrogativas a los partidos políticos, regular la constitución de las agrupaciones políticas que tengan la intención de formar un ente partidario, fomentar la cultura cívica, entre otras.

A su vez, en el caso particular de México, se aclara que el sistema electoral residió bajo el dominio de un partido hegemónico; el PRI. Desde su creación en 1946 y hasta el 2000, se mantuvo en el poder; por lo tanto, este periodo “se ajusta a la definición de un sistema hegemónico” (Sartori, 2005, p. 288). En consecuencia, durante esta etapa política, no se dio una competencia real ni equitativa en las votaciones, puesto que una sola fuerza política logró conservar en su poder el cargo de Presidente de la República, al igual que, la mayoría de senadurías, gubernaturas, ayuntamientos, diputaciones federales y locales.

Ahora bien, dentro del periodo que se catalogó como hegemónico, el modelo de gestión electoral se conformó, en un principio, por la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, cuyos integrantes eran el Secretario de Gobernación y otro miembro del Gabinete, dos del Poder Legislativo (un senador y un diputado), al igual que dos comisionados de los partidos políticos nacionales (DOF, 1946).

Posteriormente, el 4 de diciembre de 1951 se reformó la Ley Electoral Federal a través de la cual se cambió el nombre de la autoridad comicial a Comisión Federal Electoral; entre las funciones que ejerció estaba la de organizar los procesos en la elección del titular del Ejecutivo, diputados federales y senadores (DOF, 1951). No obstante, el órgano electoral no gozó de autonomía porque era controlado por los integrantes del gobierno, situación que generó la propagación de un ambiente de desconfianza entre la ciudadanía. Por ejemplo, en 1988, los comicios para elegir al Presidente de la República se destacaron “en el plano jurídico, por la carencia de condiciones equitativas para la competencia electoral, y por la ausencia de instituciones electorales autónomas e independientes que garantizaran la no injerencia del gobierno o del partido hasta entonces dominante” (Astudillo, 2013, p. 758).

A partir de este acontecimiento, se propuso una transformación en la estructura del modelo de gestión comicial y la creación de un organismo autónomo e independiente llamado Instituto Federal Electoral (IFE), cuyo propósito era evitar la manipulación o fraude electoral. Para tal efecto, se reformó el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante el Decreto publicado el 6 de abril de 1990.

Formalmente, el órgano superior de dirección del IFE se constituyó el 11 de octubre de 1990, y se integró por un Consejero del Poder Ejecutivo (el Secretario de Gobernación fungía como presidente), cuatro Consejeros del Poder Legislativo (dos diputados y dos senadores), seis Consejeros magistrados y los representantes de los partidos políticos nacionales; estos últimos también tenían derecho a votar (potestad que se les retiró en 1994). Lo anterior, permitió que en México existiera una evolución en el sistema político-electoral que contribuyó en el perfeccionamiento de la organización y celebración de comicios libres, equitativos y confiables. Asimismo, dotó de atribuciones a la institución electoral para garantizar, en todo momento, el ejercicio pleno de los derechos políticos de la ciudadanía dentro y fuera de los procesos electorales.

Pero fue hasta el 22 de agosto de 1996, a través de la publicación de la reforma constitucional, cuando se le otorgó independencia y autonomía al IFE, gracias a la

conformación de un Consejo General ciudadano que se integró por un Consejero Presidente, ocho Consejeros Electorales (con voz y voto), Consejeros del Poder Legislativo, representantes de cada partido con registro nacional y un Secretario Ejecutivo; estos últimos con voz, pero sin voto (DOF, 1996).

Más adelante, el 10 de febrero de 2014, se publicó otra reforma político-electoral que sustituyó al entonces IFE por un organismo de carácter nacional nombrado “Instituto Nacional Electoral” (INE); el cual, actualmente, se integra por un Consejero Presidente y diez Consejeros con derecho a voz y voto; los Consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo, estos últimos sólo con derecho a voz.

En conclusión, podemos colegir que, constitucionalmente en México se reconoce a la democracia como su forma de gobierno que, al ser ejecutada, requiere de un sistema que estipule reglas, normas y principios que tutelen las acciones de las autoridades electorales, así como las de los actores políticos. Según lo menciona Keith Klein (citado en Barrientos, 2011), el IFE surgió por dos razones: la primera radicó en separar la función comicial del gobierno para procurar que, en los procesos electorales, los ciudadanos manifesten su voto de manera libre, directa y por el candidato de su agrado; la segunda se refiere a la instauración de una estructura compleja encargada de organizar, desarrollar y vigilar los comicios en el ámbito de su competencia. Hasta llegar en la actualidad a la consolidación del INE, el cual ejerce las directrices en materia comicial a nivel nacional y que —en la reciente elección federal y en el ejercicio de sus atribuciones— garantizó que la ciudadanía acudiera a las urnas a emitir su derecho al voto pacíficamente.

EL CONTEXTO DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL EN MÉXICO Y SU INFLUENCIA EN LOS COMICIOS LOCALES

La jornada electoral, celebrada el primero de julio de 2018, tuvo como finalidad renovar los cargos del Poder Ejecutivo y Legislativo del país. A nivel federal se eligió el cargo de Presidente de la República, 128 senadurías y 500 diputaciones; en tanto, en el ámbito local se sustituyó una jefatura de gobierno, así como diversas gobernaturas, diputaciones locales y ayuntamientos, que hicieron un total de 2 778 cargos de elección popular en 30 entidades federativas —entre ellas se ubica el Estado de México—. En esta demarcación, se renovaron 30 diputaciones de representación proporcional y 45 de mayoría relativa, además de la integración de 125 ayuntamientos.

Sin duda, el Proceso Electoral 2017-2018 fue de gran relevancia a nivel nacional, por el número de cargos que se eligieron, y porque, por primera vez, se desarrolló en una relación de coordinación entre el INE y los organismos electorales locales (OPLE). Por consiguiente, en este trabajo se analiza la reciente elección presidencial, con el objetivo de conocer qué influencia tuvo en los resultados de los comicios del Estado de México.

Sobre esa base, es importante entender el escenario político del proceso electoral nacional del 2018, en el cual los competidores para el cargo de Presidente de México fueron:

Andrés Manuel López Obrador (AMLO), postulado por la coalición denominada “Juntos Haremos Historia”, conformada por los partidos políticos del Trabajo

(PT); Encuentro Social (PES) y Morena. Sus adversarios fueron el candidato Ricardo Anaya Cortés, quien participó mediante la coalición denominada “Por México al Frente”, la cual estuvo integrada por el Partido Acción Nacional (PAN); Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC). José Antonio Meade lo propuso la coalición “Todos por México” compuesta por el PRI, Partido Verde Ecologista de México (PVE) y Nueva Alianza (NA). De igual modo, contendieron los candidatos independientes Jaime Rodríguez Calderón “El Bronco” y Margarita Ester Zavala Gómez del Campo; esta última renunció a su candidatura el 17 de mayo de 2018. Por tal motivo, sólo permanecieron cuatro aspirantes presidenciales.

Una vez celebrada la jornada electoral del primero de julio de 2018, el INE realizó los cómputos en cada distrito, para determinar los resultados obtenidos por los candidatos a la presidencia del país, mismos que se muestran a continuación:

Tabla1. Resultados de la elección del Presidente de la República

Candidato	Votación por partido		Votación total	Porcentaje
Ricardo Anaya Cortés		9 994 397	12 607 779	22.27%
		1 602 648		
		1 010 734		
José Antonio Meade Kuribreña		7 676 204	9 288 750	16.41%
		1 051 415		
		561 131		
Andrés Manuel López Obrador		3 396 264	30 110 327	53.20%
		25 184 125		
		1 529 938		
Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón			2 960 461	5.23%
Candidatos no registrados			31 979	0.06%
Votos nulos			1 602 578	2.83%
Total			56 601 874	100.00%

Fuente: Elaboración con datos obtenidos del Dictamen emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2018).

Del cuadro anterior, se advierte que el candidato ganador AMLO alcanzó la cantidad de 30 110 327 de votos, lo cual representó el 53.20% del total de los sufragios emitidos. Es decir, obtuvo un amplio margen de diferencia respecto al segundo lugar –Ricardo Anaya– que consiguió el 22.27% de la votación de la elección. Respecto del candidato José Antonio Meade, se colocó como tercera fuerza política, ya que únicamente alcanzó un total de 9 288 750 votos, que significó un 16.41% de la suma total de los sufragios. Finalmente, el candidato independiente Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, apodado “el Bronco”, no logró el apoyo esperado de los electores, toda vez que su porcentaje simbolizó el 5.23% de los resultados generales.

Se resalta que, la victoria de AMLO no sólo generó consecuencias en la elección nacional, sino también en las locales (diputaciones locales y ayuntamientos). Tal situación se debió al acontecimiento llamado “arrastre”, el cual se explica a continuación:

[...] Se tiende a producir una transferencia de votos de los candidatos presidenciales hacia los partidos que los apoyan. En el caso de coaliciones resulta favorecido principalmente el movimiento político al que pertenece el candidato. Ello ocurre por una parte porque los electores ven como natural contribuir a que el candidato de su preferencia tenga una mayoría parlamentaria y pueda desarrollar su programa de gobierno y, por la otra, producto de una cierta inercia electoral. Muchos ciudadanos prestan atención solamente a la elección que aparece como principal, la presidencial, y una vez tomada su decisión a este nivel, la trasladan a las otras elecciones que se realicen simultáneamente (Molina, 2001, p. 20).

De ahí que, el suceso electoral denominado “efecto arrastre” se entiende como aquel en el cual la ciudadanía apoya a un determinado candidato y, la popularidad de éste, permite obtener un amplio número de votos que benefician a los contendientes de su mismo partido, pues les proporciona sufragios para ganar diversos cargos en el ámbito local. De acuerdo con Schmitt, “el “efecto arrastre” se puede dar por la debilidad política” (Schmitt, s.f., p.3), como aconteció en el 2000, cuando Vicente Fox Quesada ganó las elecciones.

Los resultados electorales pueden variar de un proceso a otro, por circunstancias como la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos, la cual exige que los gobernantes tengan la capacidad para desempeñar el cargo; en consecuencia, los partidos políticos y candidatos deben construir campañas que les permitan darse a conocer, comunicar sus ideologías y propuestas que les ayude a ganar la simpatía de los electores. Además, en el supuesto que sean el partido gobernante y ganen de nueva cuenta están supeditados a darle continuidad a los proyectos que prometieron en la contienda; sin embargo, “... una vez elegidos, los candidatos victoriosos deciden qué políticas aplicar, no necesariamente las mismas que habían anunciado” (Przeworski, 1998, p. 10). Por lo que, el “efecto arrastre de AMLO”, se pudo producir “a partir del estudio de cómo los ciudadanos evalúan la gestión de los gobiernos y de cómo tienen en cuenta tales evaluaciones a la hora de votar, los teóricos de la democracia dispusieron de una clara evidencia sobre el incentivo que se crea mediante las elecciones en los sistemas democráticos. Ante la amenaza de sanción mediante el voto, los gobernantes se volverían más sensibles a las demandas de los ciudadanos” (Ratto, 2013, p. 50).

De acuerdo con lo citado, el descontento social se considera un factor determinante en las preferencias de las personas de un partido u otro. Esta situación se

manifestó en la reciente elección de 2018, pues el incremento de la corrupción, la impunidad, la inseguridad y los problemas económicos que atraviesa el país, influyeron en los ciudadanos para apoyar la candidatura de AMLO y que la izquierda se convirtiera en la primera fuerza política, toda vez que los partidos políticos, que en ese entonces gobernaban, fueron castigados por los electores al negarles su sufragio; situación que propicio, en el Estado de México, que haya una alternancia significativa en la integración de la legislatura y los ayuntamientos.

LA ALTERNANCIA EN LOS DISTRITOS ELECTORALES DEL ESTADO DE MÉXICO A PARTIR DE 1996 A 2015

En los sistemas democráticos, la obtención de cargos públicos se efectúa por elecciones periódicas; no obstante, como aconteció a nivel federal, la existencia de un partido hegemónico influyó en el Estado de México, donde el cargo de Gobernador se ha detentado únicamente por el PRI, mientras que en la legislatura y en los ayuntamientos, se muestra la llamada alternancia política, entendida como “...el cambio o la sustitución de un grupo gobernante por otro cuando procede de un partido político distinto al que gobernaba, y este proceso es producto de un proceso electoral competido” (Bolívar, 2013, p. 34).

En el Estado de México, la sucesión pacífica del poder a un partido distinto al que ostenta el cargo público, se realiza a través de los procesos electorales, de modo que los ciudadanos acuden a las urnas a emitir su voto por el candidato de su preferencia; en el caso particular de los diputados de mayoría relativa, estos representan a la población de un distrito electoral, que es la porción territorial “en el que se elige sólo a un candidato mediante el conjunto de los votos. En ellos sólo existe un ganador, que es quien obtiene la mayoría de los votos” (Diccionario Electoral, 2006).

De lo planteado se deduce que el distrito electoral es el espacio territorial en el que se divide una entidad, cuyos efectos repercuten en la materia comicial; o sea, dicha porción geográfica sirve de base para distribuir de manera equilibrada a la población de un país; en el caso particular, las circunscripciones uninominales del Estado de México tienen como propósito otorgarle el mismo valor al sufragio con la finalidad de que la ciudadanía pueda elegir a los legisladores por el principio de mayoría relativa.

En este contexto, el objetivo del apartado es mostrar la integración política distrital del Estado de México –antes y después de las elecciones del 2018– para identificar, a partir de la alternancia política, los efectos que ésta generó en el escenario político. Para ello, es preciso aclarar que, en la entidad, la Cámara de Diputados se conforma por 75 legisladores de los cuales 45 se eligen mediante el voto directo de los ciudadanos y 30 se designan por el principio de representación proporcional.

En la demarcación en estudio, la organización, desarrollo y vigilancia de los comicios está a cargo del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), organismo autónomo e independiente en la toma de sus decisiones, el cual se creó por medio de la reforma constitucional local, publicada el 2 de marzo de 1995.

A partir del surgimiento del IEEM como una institución especializada en materia electoral, se rige bajo los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad. En el ejercicio de sus funciones ha organizado 12 procesos ordinarios y 4 extraordinarios. Así pues, el análisis de la alternancia en la entidad se aborda desde la creación de este órgano, porque fue el inicio de la ciudadanización de las autoridades electorales y la separación definitiva del gobierno en la organización de los comicios en la entidad.

A continuación, se presentan los resultados de las votaciones de diputados de mayoría relativa, a partir de los años comprendidos de 1996 hasta el 2015, periodo en el que se analiza la alternancia política que se ha mantenido en los distritos de la entidad, misma que se clasifica en cuatro rangos: nula (0), baja (1); media (2) y alta (3,4):

Tabla 2. Alternancia en la elección de diputados de mayoría relativa en el Estado de México desde 1996 a 2015

Tipo de Alternancia			Distrito	Total
Nula	0	Sin alternancia	III. Temoaya; VI. Tianguistenco; VII. Tenancingo; VIII. Sultepec; X. Valle de Bravo; XIII. Atlacomulco; XIV. Jilotepec; XV. Ixtlahuaca; XXXIV. Ixtapan de la Sal y XLI. Nezahualcóyotl.	10
Baja	1	Sólo ha existido alternancia en una ocasión.	I. Toluca; XXIX. Naucalpan; XXXIII. Ecatepec; XXXVI. Villa de Carbón y XLIV. Nicolás Romero.	5
Media	2	En dos ocasiones se presenta la alternancia.	V. Tenango del Valle; XII. El Oro; XVI. Atizapán; XVIII. Tlalnepantla; XX. Zumpango; XXI. Ecatepec; XXV. Nezahualcóyotl; XXVII. Chalco; XXVIII. Amecameca; XXX. Naucalpan; XXXI. La Paz; XXXII. Nezahualcóyotl; XXXV. Metepec; XXXVII. Tlalnepantla; XXXIX. Otumba; XL. Ixtapaluca; XLIII. Cuautitlán Izcalli y XLV. Zinacantepec.	18
Alta	3 o 4	Tres o cuatro ocasiones se presenta la alternancia.	II. Toluca; IV. Lerma; IX. Tejupilco; XI. Santo Tomás de los Plátanos; XVII. Huixquilucan; XIX. Cuautitlán; XXII. Ecatepec; XXIII. Texcoco; XXIV. Nezahualcóyotl; XXVI. Nezahualcóyotl; XXXVIII. Coacalco y XLII. Ecatepec.	12

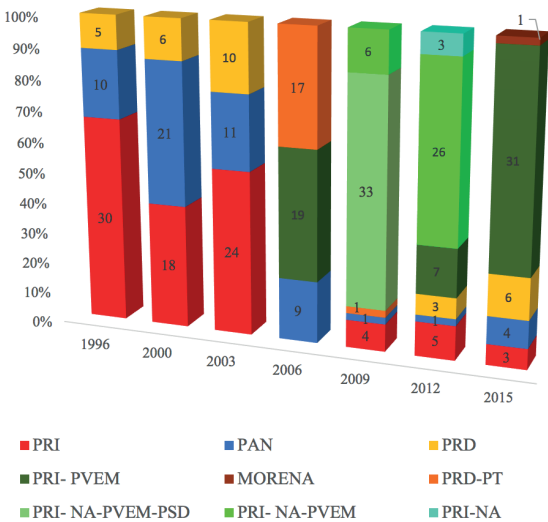
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México (s.f).

En la tabla 2 se denota que, de 7 elecciones celebradas entre 1996 y 2015, la tipología de alternancia nula se concentró en 10 distritos, de los 45 que conforman el Estado de México. Los partidos dominantes en las circunscripciones eran el PRI y el PRD, el primero mantuvo el control político de 9 distritos, a saber: III. Temoaya; VI. Tianguistenco; VII. Tenancingo; VIII. Sultepec; X. Valle de Bravo; XIII. Atlacomulco; XIV. Jilotepec; XV. Ixtlahuaca; XXXIV. Ixtapan de la Sal. Mientras que el segundo consolidó su fuerza política en el distrito XLI. Nezahualcóyotl.

En la categoría de baja alternancia política se ubican 5 distritos del total de las 45 circunscripciones, éstas son: I. Toluca; XXIX. Naucalpan; XXXIII. Ecatepec; XXXVI. Villa de Carbón y XLIV. Nicolás Romero. En cambio, en la media alternancia, se sitúan 18 cabeceras distritales: V. Tenango del Valle; XII. El Oro; XVI. Atizapán; XVIII. Tlalnepantla; XX. Zumpango; XXI. Ecatepec; XXV. Nezahualcóyotl; XXVII. Chalco; XXVIII. Amecameca; XXX. Naucalpan; XXXI. La Paz; XXXII. Nezahualcóyotl; XXXV. Metepec; XXXVII. Tlalnepantla; XXXIX. Otumba; XL. Ixtapaluca; XLIII. Cuautitlán Izcalli y XLV. Zinacantepec. Por lo que respecta a la alta alternancia, se identificó a 12 distritos que corresponden a: II. Toluca; IV. Lerma; IX. Tejupilco; XI. Santo Tomás de los Plátanos; XVII. Huixquilucan; XIX. Cuautitlán; XXII. Ecatepec; XXIII. Texcoco; XXIV. Nezahualcóyotl; XXVI. Nezahualcóyotl; XXXVIII. Coacalco y XLII. Ecatepec.

Se destaca que las elecciones para renovar el cargo de diputados del Estado de México y las de Presidente de la República de los años 2000 y 2012 fueron simultáneas, pero no existió la figura de casilla única; es decir, el IFE (ahora INE) se encargó de los sufragios federales y el IEEM de los locales. Por el contrario, en los procesos comiciales locales y nacionales en el 2006, no concurrieron en la misma fecha; la primera se efectuó el 12 de marzo; en tanto, la segunda se celebró el 02 de julio del mismo año; por tanto, la elección presidencial no tuvo algún efecto en la local. En este tenor, los resultados de las contiendas del periodo comprendido entre los años de 1996 a 2015, para el cargo de diputados locales de mayoría relativa, son los siguientes:

Gráfica 1. Resultados por partido político o coalición de la elección de diputados de mayoría relativa a partir de 1996 a 2015



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM, s.f).

En la gráfica 1 se observa que en la elección local de 1996 el Partido Acción Nacional (PAN) ganó 10 diputaciones cuando en los comicios de 2000 conquistó 21 curules de las 45 de mayoría relativa que se disputaron. Esto se debió al “efecto de Vicente Fox”, quien como candidato presidencial logró, por primera vez, derrotar al PRI, al obtener “15 988 545 de sufragios que representaron el 42.5% de la votación total” (DOF, 2000). En el territorio mexiquense, el PRI triunfó en 18 distritos, por lo que los partidos de oposición controlaron la legislatura.

La elección del año 2000 constituyó un ejercicio democrático pacífico, porque los ciudadanos acudieron a las urnas para ejercer su derecho al voto; lo anterior, incrementó a nivel federal la participación ciudadana que fue del 63.97%. En cuanto al Estado de México, la participación ciudadana osciló en el 65.8%, que en comparación con el proceso de 1996 aumentó en un 19.3%. De esta manera, se puede dilucidar que la contienda presidencial influyó en los comicios locales al acrecentar la participación ciudadana y la alternancia política, para que los partidos de oposición consiguieran acceder a los cargos públicos.

En la gráfica 1 se percibe que el PAN no logró mantener los 21 curules que ganó en la elección del año 2000, toda vez que, en los comicios de las anualidades 2003 y 2006, sólo triunfó en 11 y 9 distritos, respectivamente; en cambio, el PRD obtuvo en el mismo periodo, de manera individual, 10 distritos y 17 en coalición con el PT, por lo que amplió su fuerza política en la entidad. En relación con las elecciones de 2009, se puede señalar que el PRI consiguió, al participar en lo individual y en coalición, la mayoría de la legislatura al conquistar un total de 43 curules.

En la demarcación mexiquense, las elecciones federales y locales de 2012 tuvieron relevancia porque la coalición PRI-PVEM postuló como candidato a la Presidencia de la República a Enrique Peña Nieto. Además, su candidatura marcó el regreso del PRI al Poder Ejecutivo federal, ya que dicho cargo estuvo en poder del PAN durante dos sexenios.

Ahora bien, la influencia de los comicios presidenciales sobre los locales se refleja en la participación ciudadana, la cual, a nivel federal, fue del 63.08%, mientras que en el ámbito local fue del 64.70%, que, si se compara con el proceso de 2009, aumentó en un 12.51%. A su vez, en la gráfica 1, se aprecia que los partidos de oposición en el 2012 no lograron colocarse en la preferencia de los electores mexiquenses, dado que el PAN sólo ganó un distrito y otro de ellos la coalición integrada por el PRD-PT. En cambio, el PRI tuvo el dominio de 43 curules y esto le permitió controlar otra vez el Congreso local, por ende, el “efecto arrastre” del candidato presidencial se dio para fortalecer la presencia de su partido político.

LOS EFECTOS DE LA DISTRITACIÓN EN LOS COMICIOS DE 2018

Para comprender este apartado, se define el término de distritación como “el proceso mediante el cual se determinan los límites geográficos de los distritos electorales uninominales de un país” (INE, 2016, p. 5). Dicha segmentación territorial tiene como finalidad distribuir equilibradamente a la población, a causa del incremento o disminución de factores como la mortalidad, la natalidad y la migración, variables

que afectan el equilibrio demográfico entre los distritos. Por tal motivo, es necesario aplicar mecanismos como la distritación para ajustar, de manera objetiva, la dispersión de la ciudadanía de un territorio determinado, lo que conlleva al fortalecimiento de la representación política, en virtud de que le otorga el mismo valor al sufragio de cada individuo al momento de elegir a los diputados de mayoría relativa.

Cabe destacar que, a partir de la reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014, en materia política-electoral, al INE se le confirió la atribución de establecer la geografía electoral, la delimitación de los distritos y la división de las secciones electorales (LGIPE, 2018, artículo 32, fracción II). Por ello, en 2016, este órgano realizó un estudio en el que concluyó que en 38 de los 45 distritos del Estado de México no se cumplía la disposición constitucional de equilibrio poblacional, debido a que esta segmentación reflejaba que la desviación poblacional del distrito, en 6 casos, se encontraba por encima y en 32 por debajo.

Para comprobar esta discrepancia, el INE utilizó el Censo de Población y Vivienda de 2010 levantado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía (INEGI), de ahí se obtuvo que el Estado de México contaba con 15 millones 175 mil 862 de residentes; así pues, el tamaño de cada distrito local se compuso de 337 mil 241 habitantes, con una desviación superior o inferior del 15%, sin que ninguna porción territorial excediera más de 387 mil 827 ni menos de 286 mil 655 pobladores. Es por ello que el INE tomó al equilibrio poblacional como un criterio para redistribuir los distritos de la entidad como a continuación se expone:

Tabla 3. Cambios en la conformación distrital del Estado de México

Cambiaron de municipios y/o cabeceras	Sólo cambiaron secciones	Desaparecieron
III. Temoaya; IV. Lerma; VII. Tenancingo; IX. Tejupilco; X. Valle de Bravo; XIII. Atlacomulco; XIV. Jilotepec; XVII. Huixquilucan; XV. Ixtlahuaca; XIX. Cuautitlán; XX. Zumpango; XXIII. Texcoco; XXVI. Nezahualcóyotl; XXVII. Chalco; XXVIII. Amecameca; XXIX. Naucalpan; XXXI. La Paz; XXXIII. Ecatepec; XXXV. Metepec; XXXVI. Villa del Carbón; XXXVII. Tlalnepantla; XXXVIII. Coacalco; XXXIX. Otumba; XL. Ixtapaluca; XLIV. Nicolas Romero y XLV. Zinacantan-tepec.	I. Toluca; II. Toluca; XVI. Atlixco; XVIII. Tlalnepantla; XXI. Ecatepec; XXII. Ecatepec; XXIV. Nezahualcóyotl; XXV. Nezahualcóyotl; XXX. Naucalpan; XLI. Nezahualcóyotl; XLII. Ecatepec y XLIII. Cuautitlán Izcalli.	V. Tenango del Valle; VI. Tlanguistenco; VIII. Sultepec; XI. Santo Tomás de los Plátanos; XII. El Oro; XXXII. Nezahualcóyotl y XXXIV. Ixtapan de la Sal.
26	12	7

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Nacional Electoral (2016).

Se debe resaltar que el nuevo modelo distrital se utilizó por primera vez en el Estado de México, en la elección de gobernador de 2017, al igual que en la de diputados de mayoría relativa del primero de julio de 2018. En estos últimos comicios, participaron los candidatos a través de las coaliciones “Por el Estado de México al Frente” integrada por el PAN, PRD y MC; “Juntos haremos historia” conformada por Morena,

PT y PES, así como en lo individual el PRI, NA, PVEM y el partido local Vía Radical, mismos que obtuvieron los resultados siguientes:

Tabla 4. Resultados de la elección de diputados de mayoría relativa en el 2018

Partido o Coalición	Distrito	Subtotal
Juntos Haremos Historia (PT- MORENA-PES)	I. Chalco de Díaz Covarrubias; II. Toluca; III. Chimalhuacán; IV. Lerma de Villada; V. Chicoloapan de Juárez; VI. Ecatepec de Morelos; VII. Tenancingo de Degollado; VIII. Ecatepec de Morelos; IX. Tejupilco de Hidalgo; XI. Tultitlan de Mariano Escobedo; XII. Teoloyucan; XIII. Atlacomulco de Fabela; XIV. Jilotepec; XV. Ixtlahuaca de Rayón; XVI. Ciudad Adolfo López Mateos; XVII. Huixquilucan; XVIII. Tlalnepantla; XIX. Tultepec; XX. Zumpango; XXI. Ecatepec; XXII. Ecatepec; XXIII. Texcoco; XXIV. Nezahualcóyotl; XXV. Nezahualcóyotl; XXVI. Cuautitlán Izcalli; XXVII. Valle de Chalco Solidaridad; XXVIII. Amecameca; XXX. Naucalpan; XXXI. Los Reyes Acaquilpan; XXXII. Naucalpan; XXXIII. Tecámac; XXXIV. Toluca; XXXV. Metepec; XXXVI. Zinacantepec; XXXVII. Tlalnepantla; XXXIX. Acolman; XL. Ixtapaluca; XLI. Nezahualcóyotl; XLII. Ecatepec; XLIII. Cuautitlán Izcalli; XLIV. Nicolás Romero y XLV Almoloya de Juárez.	42
Morena	XXXVIII. Coacalco de Berriozábal.	1
Partido de la Revolución Institucional (PRI)	X. Valle de Bravo.	1
Por el Estado de México al Frente (PAN-PRD-MC)	XXIX. Naucalpan de Juárez.	1
Total		45

Fuente Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM, s.f).

En la tabla anterior, se observa que Morena –coaligado y de manera individual– consiguió un total de 42 diputaciones; por lo que respecta a las otras tres curules, una la ganó el PRI y dos el PAN. De esta elección, se advierte que el PRI perdió 33 distritos de los 34 que conquistó en los comicios de 2015; contrariamente, Morena incrementó su aceptación entre los ciudadanos y, de tener sólo una diputación, en este momento se ha convertido en el partido político con el mayor número de escaños en la legislatura mexiquense.

Al cotejar las tablas 3 y 4, los distritos que no sufrieron alguna modificación con la recomposición territorial del INE, son el distrito XLI. Nezahualcóyotl –hasta el 2015 se clasificó como una demarcación sin alternancia–, en razón de que el

PRD siempre detentó el poder. Sin embargo, ahora se encuentra representado en la legislatura local por la coalición “Juntos haremos historia”. A su vez, en las circunscripciones de XVI. Atizapán; XVIII. Tlalnepantla; XXI. Ecatepec; XXV. Nezahualcóyotl; XXX. Naucalpan y XLIII. Cuautitlán Izcalli, que tuvieron alternancia en dos ocasiones entre las fuerzas políticas del PAN, PRI y PRD; se desprende que, a partir de los resultados del proceso electoral de 2018, hubo un cambio sustancial en el poder, ya que ahora pertenece a la coalición que integró Morena.

Los resultados electorales de la jornada electoral del primero de julio permiten concluir que en el Estado de México se presentó el “efecto arrastre” en favor de la coalición “Juntos Haremos Historia”, así como de MORENA, toda vez que la consecuencia de este suceso convirtió a la izquierda en la primera fuerza política en la entidad.

LA ALTERNANCIA EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO DE
1996 A 2018

Se precisa que los municipios de Luvianos y San José del Rincón se fundaron a través de los Decretos 34 y 36 respectivamente, los cuales se publicaron el 2 de octubre de 2001, en el Periódico *Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México*, “Gaceta del Gobierno”; pero materialmente se constituyeron hasta el primero de enero de 2002. En lo concerniente a Tonanitla, se creó mediante el Decreto 152 emitido el 29 de julio de 2003 y, formalmente, se estableció el 3 de diciembre del mismo año. Como resultado, en la actualidad el territorio mexiquense se compone por 125 municipios, en los que habitan 16 187 608 de pobladores de acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI). Asimismo, en el desarrollo del proceso de 2018 se contó con un registro en el Padrón Electoral de 11 858 143 personas y con 11 832 184 en la Lista Nominal de Electores. Por lo anterior, se puede señalar que el Estado de México es una entidad densamente poblada y, en consecuencia, constituye uno de los territorios más importantes en el aspecto comicial, por el número de ciudadanos con derecho a emitir su voto.

Para realizar el análisis de la alternancia en los municipios, ésta se clasifica en cuatro rangos: nula (0), baja (1,2), media (3,4) y alta (5 o más), como a continuación se indica:

Tabla 5. Resultado de la alternancia en las elecciones de los municipios del Estado de México de 1996 a 2015

Tipo de Alternancia			Distrito	Total
Nula	0	Sin alternancia	Acambay; Aculco; Atlacomulco; Chimalhuacán; Juchitepec; San Felipe del Progreso; Temascaltepec y Villa Victoria	8

Continúa...

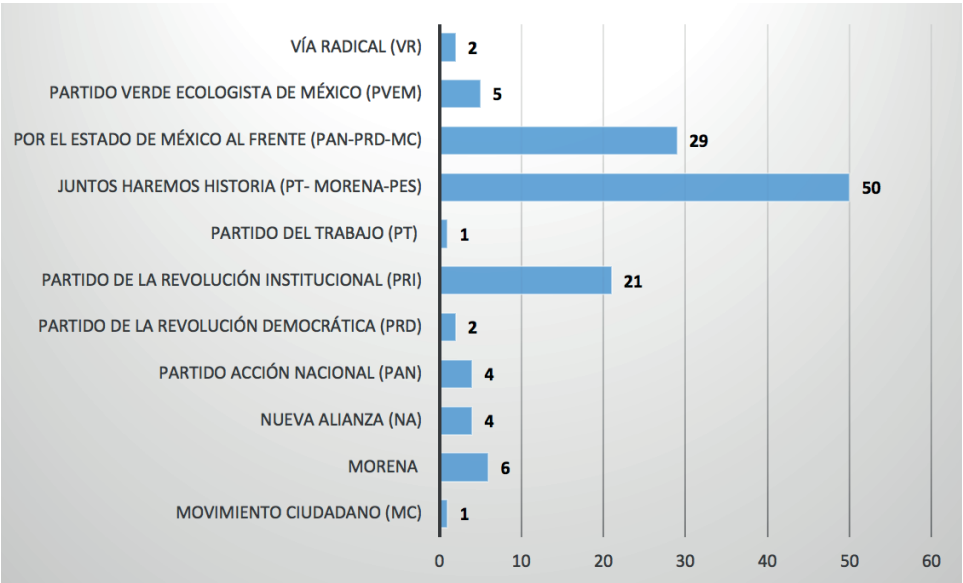
Baja	1 o 2	Una o dos ocasiones se presenta la alternancia.	Acolman; Almoloya de Alquisiras; Almoloya de Juárez, Atenco; Atizapán; Atizapán de Zaragoza; Coacalco de Berriozábal; Cuautitlán; Cuautitlán Izcalli; Chalco; Chiautla; Chicoloapan; Ecatingo; Ixtapaluca; Ixtapan de la Sal; Ixtlahuaca; Jaltenco; Jocotitlán; Lerma; Malinalco; Morelos; Naucalpan; Nezahualcóyotl; Nicolas Romero; Nopaltepec; Polotitlán; Rayón; Sultepec; Tejupilco; Temascalcingo; Temoaya; Teoloyucan; Tepetlaxpa; Tepotzotlán; Texcaltitlán; Tlataya; Tlalnepantla; Toluca; Tultepec; Villa del Carbón; Zumpahuacan; Luvianos y San José del Rincón	43
Media	3 o 4	Tres o cuatro ocasiones se presenta la alternancia.	Almoloya del Río; Amanalco; Amatepec;s Apaxco; Axapusco; Ayapango; Chapultepec; Donato Guerra: Ecatepec; Huehuetoca; Hueypoxtla; Huixquilucan; Ixtapan del Oro; Xalatlaco; Jilotepec; Jilotzingo; Jiquipilco; Melchor Ocampo; Metepec; Mexicaltzingo; Nextlalpan; Ocoyoacac; Ocuilan; El Oro; Otumba; Oztoloapan; Oztolotepec; Papalotla; La Paz; San Antonio la Isla; San Martín de las Pirámides; San Simón; Soyaniquilpan; Tecámac; Temamatla; Temascalapa; Tenancingo; Tenango del Aire; Tenango del Valle; Teotihuacan; Tepetlaoxtoc; Texcalyacac; Texcoco; Tezoyuca; Tianguistenco; Timilpan; Tlalmanalco; Tultitlán; Villa de Allende; Zacualpan; Zinacantan; Zumpango; Valle de Chalco Solidaridad y Tonanitla	54
Alta	5 o más	En 5 o más ocasiones se presenta la alternancia.	Amecameca; Atlautla; Calimaya; Capulhuac; Coatepec Harinas; Cocotitlán; Coyotepec; Chapa de Mota; Chiconcuac; Isidro Fabela; Joquicingo; Ozumba; San Mateo Atento; Santo Tomas; Tequixquiac; Tonicato; Valle de Bravo; Villa Guerrero; Xonacatlán; Zacazonapan	20

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM, s.f.).

De la tabla 5 se infiere que desde 1996 hasta 2015, sólo 8 municipios se ubicaban en la clasificación de nula alternancia, es decir, que no habían sido gobernados por un partido distinto. En lo concerniente a la baja alternancia, 43 ayuntamientos cambiaron de fuerza política en una o dos ocasiones. También se observa que la catalogación de media alternancia tiene más número de alcaldías que han sustituido a organismos partidarios gobernantes en tres o cuatro ocasiones; y, en 20 localidades, la alta alternancia se presentó en 5 o más ocasiones.

Los resultados de las elecciones de 2018 de los integrantes de los ayuntamientos, fueron los siguientes:

Gráfica 2. Resultados de la elección de integrantes de los ayuntamientos por el principio de mayoría relativa en el 2018



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM, s.f.).

En la gráfica 2 se expone el número de alcaldías que cada partido político o coalición ganó en los comicios del primero de julio de 2018. De esto se desprende que el partido político Morena pasó de gobernar únicamente el municipio de Texcoco, que adquirió en la elección de 2015, a dirigir 56 ayuntamientos (6 los obtuvo de manera individual y 50 en coalición) de los 125 que integran el Estado de México. En este caso, de igual forma se observa un incremento de la ideología de izquierda, que lo coloca como la primera fuerza política en la entidad. Por el contrario, el PRI tuvo una disminución de aceptación en el territorio mexiquense, ya que sólo consiguió 21 triunfos de los 84¹ que ganó en el 2015.

¹ El Partido de la Revolucionario Institucional (PRI) triunfó en 28 municipios individualmente y 56 en coalición con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza (NA). Datos obtenidos del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM, s.f.).

Otro aspecto que se aborda es la comparación entre las votaciones de 1996 a 2015 con la diversificación política que resultó del proceso electoral de 2018, la cual se presenta a continuación:

Tabla 6. Comparación entre las elecciones municipales de 1996 a 2015 con el proceso comicial de 2018

Municipio	Alternancia de 1996-2015	Alternancia de 2018	Municipio	Alternancia de 1996-2015	Alternancia de 2018
Acambay	Nula	Baja	Nopaltepec	Baja	Media
Almoloya de Juárez	Baja	Media	Ocoyoacac	Media	Alta
Almoloya del Río	Media	Alta	Otumba	Media	Alta
Atenco	Baja	Media	Polotitlán	Baja	Media
Atizapán	Baja	Media	Rayón	Baja	Media
Atizapán de Zaragoza	Baja	Media	San Felipe del Progreso	Nula	Baja
Atlacomulco	Nula	Baja	Tejupilco	Baja	Media
Axapusco	Media	Alta	Temamatla	Media	Alta
Chalco	Baja	Media	Temascalcingo	Baja	Media
Chiautla	Baja	Media	Temascaltepec	Nula	Baja
Chicoloapan	Baja	Media	Temoaya	Baja	Media
Ecatepec de Morelos	Media	Alta	Tenango del Aire	Media	Alta
Ecatzingo	Baja	Media	Teoloyucan	Baja	Media
Ixtapan de la Sal	Baja	Media	Tepetlixpa	Baja	Media
Ixtlahuaca	Baja	Media	Texcaltitlán	Baja	Media
Jaltenco	Baja	Media	Tezoyuca	Media	Alta
Juchitepec	Nula	Baja	Toluca	Baja	Media
Malinalco	Baja	Media	Zinacantepec	Media	Alta
Mexicaltzingo	Media	Alta	Zumpahuacan	Baja	Media
Morelos	Baja	Media	Luvianos	Baja	Media
Naucalpan	Baja	Media			

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM, s.f.).

Del cotejo elaborado en la tabla 6, se advierte que en 41 municipios de los 125 se modificó la alternancia política en comparación con los resultados del proceso

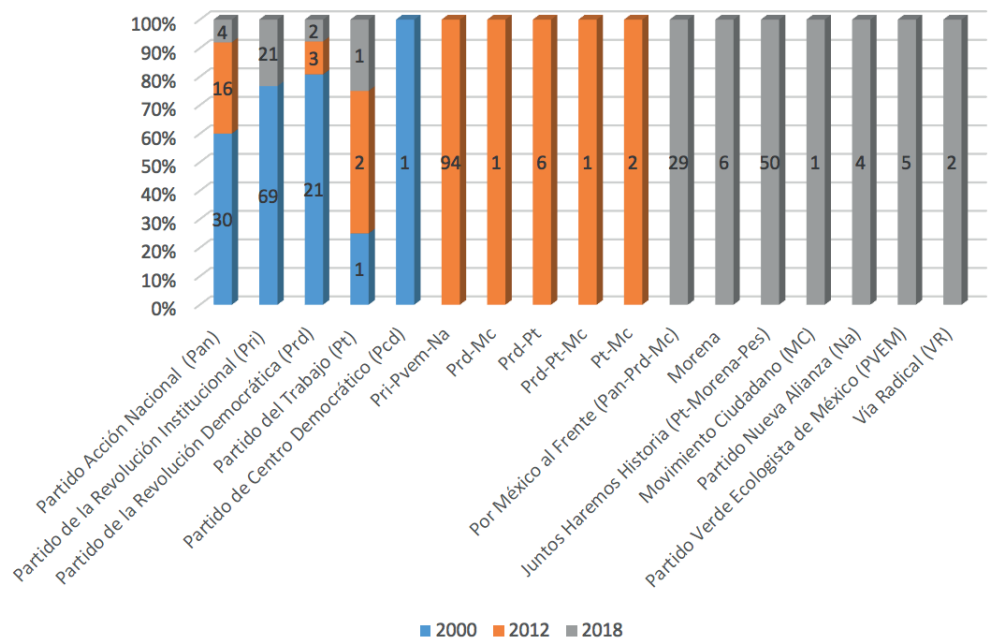
electoral de 2018. Por ejemplo: 5 alcaldías –que durante el periodo de 1996 a 2015 eran clasificadas como de nula sucesión entre los partidos políticos– después de los comicios de 2018 se catalogan de baja alternancia, ya que actualmente son gobernadas por el partido de izquierda Morena. Los territorios en esta situación son: Acambay; Atlacomulco; Juchitepec; San Felipe del Progreso y Temascaltepec.

Otro aspecto sobresaliente es que 26 municipios dejaron de ser de baja alternancia para ubicarse en la descripción de media: Almoloya de Juárez; Atenco; Atizapán; Atizapán de Zaragoza; Chalco; Chiautla; Chicoloapan; Ecatzingo; Ixtapapan de la Sal; Ixtlahuaca; Jaltenco; Malinalco; Morelos; Naucalpan; Nopaltepec; Polotitlán; Rayón; Tejupilco; Temascalcingo; Temoaya; Teoloyucan; Tepetlaxpa; Texcaltitlán; Toluca; Zumpahuacan y Luvianos. Respecto a la categorización de alta alternancia se sitúan 10 ayuntamientos: Almoloya del Río; Axapusco; Ecatepec; Mexicaltzingo; Ocoyoacac; Otumba; Temamatla; Tenango del Aire; Tezoyuca y Zinacantepec.

A pesar de los resultados electorales del primero de julio de 2018 y la apertura de la pluralidad política en el Estado de México, 3 municipios continúan gobernados por un sólo partido político (PRI); es decir, se mantienen en la tipificación de nula alternancia; dichos municipios son: Aculco, Chimalhuacán y Villa Victoria.

Las elecciones presidenciales de 2000, 2012 y 2018 coincidieron con las de ayuntamientos del Estado de México; por ello, a continuación se analiza en una gráfica la influencia que tuvieron éstas en el territorio mexiquense y su relación con la alternancia política, mediante el cotejo de los resultados siguientes:

Gráfica 3. Número de ayuntamientos obtenidos por fuerza política en las elecciones de 2000, 2012 y 2018



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM, s.f.).

De la gráfica 3, se concluye que, en la elección del año 2000, el PAN ganó 30 municipios de los 122 del Estado de México; esto es, 6 alcaldías más que en los comicios de 1996. Derivado de ello, no se aprecia una influencia significativa de la elección presidencial o del denominado “efecto Vicente Fox”, porque el PRI únicamente perdió 2 territorios de los que consiguió en el mismo periodo.

En lo concerniente a la elección de 2012, el PRI participó en coalición con el Partido Verde Ecologista de México y Nueva Alianza; esto posibilitó que dicho partido político obtuviera 94 municipios de los 125 de la entidad. En cuanto a la influencia de la elección presidencial, se puede señalar que, al ser Enrique Peña Nieto originario del Estado de México, logró mantener una amplia presencia y dominio en el territorio mexiquense.

La elección de ayuntamientos de 2018 expuso que el PRI solamente obtuvo 21 municipios de la totalidad de territorios mexiquenses, a diferencia de Morena que –en lo individual y en coalición– triunfó en 56 alcaldías, debido a que este partido político expandió su gobernabilidad en las localidades, lo que le permitió ser la primera fuerza política.

De lo narrado hasta aquí, se desprende que el “efecto arrastre” en el Estado de México, se presentó en la jornada electoral del primero de julio de 2018, puesto que generó una alternancia política. En virtud de ello, la entidad dejó de ser una entidad controlada por un partido político hegemónico, para ser representada en la legislatura y los ayuntamientos por un partido de izquierda. Este suceso abre las puertas a la pluralidad política, en la que los ciudadanos tienen más opciones políticas para elegir a sus gobernantes.

CONCLUSIONES

Primera. La democracia en México se ha construido por medio de las diversas reformas políticas, las cuales han consolidado a las instituciones electorales, al dotarlas de autonomía, independencia e imparcialidad en sus decisiones; situación que genera confianza a la ciudadanía y contribuye al fortalecimiento de la pluralidad y a la alternancia política.

Segunda. La distribución proporcional de la población en los distritos facilita que el sufragio tenga el mismo valor en la elección de diputados de mayoría relativa, al garantizar que los candidatos participen en igualdad de condiciones, como ocurrió en el proceso electoral de 2018 de la entidad.

Tercera. Se puede dilucidar que el descontento social es un factor que influye en los procesos electorales, además, contribuye a tener una alternancia política que permite a los candidatos presidenciales propiciar un “efecto arrastre”, y reproducirse en todos los ámbitos de gobierno, como aconteció en la última elección en el Estado de México, en el que dejaron de existir distritos y municipios que, en procesos electorales anteriores, nunca habían sido gobernados por un instituto partidario distinto al que ostentaba el poder.

Cuarta. Actualmente, el partido de izquierda Morena se ha convertido en la primera fuerza política en el Estado de México, al tener mayoría en la legislatura y en

los ayuntamientos; esto le posibilita realizar cambios sustanciales en la administración gubernamental para cumplir sus proyectos y promesas de campaña.

REFERENCIAS

1. Astudillo, C. (2013). El Modelo de Organización Electoral en México. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3455/33.pdf>.
2. Barrientos del Monte, F. (2011). *Gestión Electoral Comparada y Confianza en las Elecciones en América Latina*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
3. Bolívar Meza, R. (diciembre 2013). Alternancia política y transición a la democracia en México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 6(12), pp. 33-53. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4741417.pdf>.
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2018). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf.
5. Distrito (s.f.). *Diccionario Electoral del Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C.* Recuperado de <http://diccionario.inep.org/D/DISTRITO-ELECTORAL.html>.
6. Diario Oficial de la Federación (DOF) (1946). Ley Electoral Federal, Reglamentaria de los Artículos 36, fracción I, parte final, 60, 74, fracción I, y 97, en su parte conducente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo CLIV (5). Recuperado de <https://dof.gob.mx/index.php?year=1946&month=01&day=07>.
7. Diario Oficial de la Federación (DOF) (1951). Ley Federal Electoral. Tomo CLXXXIX (28). 4 de diciembre de 1951. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4514500&fecha=04/12/1951&cod_diario=192245.
8. Diario Oficial de la Federación (DOF) (1996). Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996.
9. Diario Oficial de la Federación (DOF) (2000). Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a la declaración de validez de la elección y a la de presidente electo. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2058458&fecha=31/12/1969.
10. Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) (s.f). Resultados electorales. Recuperado de http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html.

11. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (s.f.). Información de México. Recuperado de <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/>.
12. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015). Encuesta Intercensal 2015. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf.
13. Instituto Nacional Electoral (INE) (2016). Protocolo para la consulta a pueblos y comunidades indígenas en materia de distritación electoral. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/780731>.
14. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) (2018). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf.
15. Molina, J. (2001). Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: Ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para Presidente y Legislatura. *América Latina Hoy*, vol. 29.
16. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, "Gaceta del Gobierno". (2001). Decreto número 34.- Por el que se crea el Municipio de Luvianos. Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2001/oct023.PDF>.
17. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, "Gaceta del Gobierno" (2001). Decreto número 36.- Por el que se crea el Municipio de San José del Rincón. Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2001/oct023.PDF>.
18. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, "Gaceta del Gobierno" (2003). Decreto número 152.- Por el que crea el municipio de Tonanitla. Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2003/jul292.pdf>.
19. Przeworski, A. (1998). Democracia y representación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N°10.
20. Quezada Maldonado, M. (2006). *Derecho Electoral Mexiquense*. México: Ed. Ubijos.
21. Ratto, M. C. (2013). Accountability y voto económico en América Latina: un estudio de las pautas de comportamiento electoral entre 1996 y 2004. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 2(1).
22. Sala Superior del Poder Judicial de la Federación (2018). Dictamen emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a la declaración de validez y a la de Presidente Electo. Recuperado de https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-EEP-0001-2018.pdf.

23. Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Marco para un análisis. Fernando Santos Fontenla (trad.), Madrid: Alianza Editorial.
24. Schmitt Beck, R. (s.f.). Bandwagon Effect. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/9781118541555.wbiepc015>.
25. Woldenberg, J. (2016). Rutina con sentido civilizatorio. En Adriana Báez y Francisco Revelez Vázquez (coords.). *Reglas, votos y prácticas: ¿hacia una representación política democrática en México?* (pp. 151-9). México: Cámara de Diputados/UNAM.

ISSN: 2594-1356

<https://iuscomitialis.uaemex.mx>

Año 2, núm. 3 (enero-junio 2019), pp. 106-132

Universidad Autónoma del Estado de México

Facultad de Derecho

Aviso de retractación

El artículo titulado **“El fuero penal militar en Colombia y sus debates constitucionales”** de la autoría de **Yecid Echeverry Enciso** y **Valentina Pardo Cuevas**, ambos de la Universidad ICESI en Cali, Colombia, fue publicado en **Ius Comitiālis** una vez que **los autores nos enviaron una carta en la que nos aseguraron que el trabajo no había sido sometido a otra revista**, aunado a que al inicio, en nuestro sistema OJS (*Open Journal Systems*) se les pidió (como a todos los autores) marcar la opción de **no haber sido enviado a otro medio de difusión**, lo anterior concretamente en la “Lista de comprobación para la preparación de envíos”, donde los autores marcaron las siguientes opciones:

1. *El envío no ha sido publicado previamente (total o parcialmente) ni está siendo sometido a consideración en ninguna otra revista académica, libro o cualquier otro medio o plataforma de difusión (o se ha proporcionado una explicación al respecto en los Comentarios al editor/a).*
2. *Me comprometo a no enviar este trabajo para su publicación a otra revista, libro o cualquier otro medio o plataforma de difusión, hasta recibir la decisión editorial de la revista Ius Comitiālis.*
3. *No he incurrido en fraude académico o científico, plagio o vicios de autoría. De ser el caso, excimo de toda responsabilidad a la revista Ius Comitiālis y a la Universidad Autónoma del Estado de México, facultándoles para que tomen las acciones legales correspondientes y me declaro como el único responsable.*

En similar sentido, en el apartado “Acerca de los autores” de la revista **Ius Comitiālis** se consigna lo siguiente:

4. Los autores tienen el compromiso de no reutilizar trabajos o artículos ya publicados total o parcialmente. En caso de que una reutilización mínimamente parcial sea necesaria en el trabajo enviado, el autor deberá justificar académicamente ese hecho, en cuyo caso el Comité Editorial y/o el Director de la revista Ius Comitiālis analizarán su pertinencia y procedencia.

Asimismo, de acuerdo con **COPE** (*Committee on Publication Ethics*), en el apartado “Retraction guidelines”, organismo al cual se adhiere **Ius Comitiālis**:

Editors should consider retracting a publication if: The findings have previously been published elsewhere without proper attribution to previous sources or disclosure to the editor; permission to republish, or justification (ie, cases of redundant publication).

En consecuencia, considerando que el citado trabajo fue publicado por los autores mencionados en la revista **Memorias Forenses**, adscrita a la Facultad de Derecho del Tecnológico de Antioquia (Colombia), en su número 2, enero-diciembre de 2019, existe evidencia de que hubo una mala práctica de parte de los autores, en virtud del caso citado por **COPE**, ya que “Los hallazgos se han publicado previamente en otros lugares sin la debida referencia a fuentes anteriores o sin informar al editor, sin permiso para volver a publicar o sin justificación (es decir, casos de publicación redundante)”, en consecuencia, en **Ius Comitiālis** hemos tomado la decisión de **retractarnos** de la referida publicación.

Ciudad Universitaria, Toluca, Estado de México, 4 de diciembre de 2022

Joaquín Ordóñez Sedeño
Director de **Ius Comitiālis**

La corrupción en el derecho mexicano

Corruption in mexican law

RODOLFO TÉLLEZ CUEVAS*

Resumen

Nuestro objeto de estudio (la corrupción), es analizada históricamente y de ahí el estudio de la misma, se hace desde el ámbito jurídico penal, siendo vista como una conducta (acción u omisión) del servidor público, que desemboca en un actuar delictivo (Código Penal Federal). Una vez conocida la tipología jurídica de la corrupción a nivel Federal, se compara con las codificaciones estatales (Códigos penales estatales). En esta investigación se emplearon los métodos histórico (se rastrearon los antecedentes de la corrupción), comparativo (usamos los Códigos penales estatales para comparar las acciones de corrupción por ellos concebidos, para posteriormente compararlos con los delitos de corrupción con el plano Federal) y hermenéutico (la interpretación de los textos que en cada código se incluyen, para equipararlos entre sí con los de otras entidades). En cuanto a los resultados se encuentran trece conductas delictivas a nivel federal y el peculado es el más reconocido en 30 entidades y el *Cohecho a servidores públicos* es el menos reconocido; además de reconocer que la corrupción –a pesar de que se ha generalizado su uso– es *de jure* exclusiva del sector público. Por último, en las conclusiones encontraremos cuántos son los estados donde se tipifica el mayor número de conductas de corrupción de los servidores públicos, así como cuáles son los delitos que mayormente se presentan en general.

Palabras clave

Corrupción, Delitos de corrupción, Codificación Estatal, Tipología.

Abstract

Our object of study (corruption) is analyzed historically and hence the study of it, is done from the criminal legal field, being seen as a behavior (action or omission) of the public servant, which leads to a criminal act (Federal penal code). Once the legal typology of corruption at the Federal level is known, we will compare it with the state codifications (State Penal Codes). And thus legally determine how corruption is addressed in Mexico.

Key words

Corruption, Crimes of corruption, State Codification, Typology.



Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

¿ARQUEOLOGÍA DE LA CORRUPCIÓN? Y ¿QUIÉNES LEGALMENTE INCURREN EN ELLA?

La corrupción muy añeja, es un tema arcaico. Se remonta hasta la organización de los gnósticos. Un integrante de esta organización, *Simón el Mago*, quien de acuerdo con Kaydeda (1992), fue el primero en intentar sobornar a uno de los apóstoles.¹ De este personaje se acuñó la palabra *simonía*, que es la forma de obtener los favores o algo de alguna persona, que detenta un poder o una actividad depende de ella. La corrupción o *simonía* surgió en el ámbito religioso, hasta llegar al ámbito más humano, político y administrativo. Ya nadie recuerda este asunto y menos a Simón el Mago; sin embargo, es sabido que dentro de la estructura y organización del clero religioso –la iglesia católica, para ser más precisos– “la venta de indulgencias, de ciertos favores para no condenarse, de prácticas favorecedoras dentro de las familia miembros de la élite religiosa; así como la venta de plazas y canonjías se dieron con mucha frecuencia y eran parte de la vida cortesana de Roma” (Ranke, 2004, pp. 9-11; 33-40; Platina, 2006).

Así vemos, que la corrupción, *grosso modo*, fue una práctica donde se intercambiaban favores de orden religioso –inicialmente– y político después. Lo cual trajo una verdadera secuela que fue creciendo hasta llevarla a extremos *casi institucionales*. De todo lo anterior se puede colegir las siguientes cuestiones sobre la corrupción:

1. Se inicia como una acción directa, que busca un fin concreto;
2. Viene de la voluntad del corruptor, para lograr un fin por medios ajenos a lo que dictan las normas;
3. La ausencia de un elemento de estatus, o poder, de conocimiento u omisión o acción, que permiten que exista el corruptor y la posibilidad de ejecutar acciones impropias u omitir la aplicación de una norma legal comúnmente, a una situación concreta por parte del corrompido;
4. En consecuencia de esta acción u omisión se aplicó dentro de una organización estamental, con una debida jerarquización;

¹ “Simón el Mago nació en Samaria (...). Pero Simón debía de creerse tan sólo una divinidad menor, porque, desacreditado por los prodigios de San Felipe, que fue a Samaria precisamente para desenmascarar a Simón, éste consideró que había hallado a un mago con poderes divinos superiores a los suyos. Así pues, se hizo cristiano, dispuesto a aprender de éstos lo que él consideraba una magia superior. Pero, incomprensiblemente para él, el gran mago Pedro nada le enseñaba (y...) estaba convencido de que Pedro no quería revelarle los auténticos secretos de su indudable poder. Por eso, un mal día, se le ocurrió ofrecer al primero de los apóstoles cuánto dinero deseaba a cambio de que le invistiera del poder que a él le había otorgado Cristo (...). Pedro, indignado, arrojó a Simón de la comunidad cristiana (...)” y así nació uno de los “más graves pecados: el de simonía” (Kaydeda, 1992: 925).

5. Se inicia como una práctica común a una institución y se desarrolla dentro de un ámbito burocrático, donde los funcionarios papales son los que van a propalar dicha práctica;
6. La corrupción se empieza a consolidar –al paso de las centurias– como un anti-valor. En este sentido, la corrupción se llega a tomar como algo natural; es decir, tendremos que “todo valor depende de la aceptación de un grupo social, de forma que algo se define como bueno, malo, en función de la valoración que le otorga el grupo social mayoritario” (Seijo, 2009, p. 148);
7. En otras palabras, el fenómeno dio inicio de forma fortuita entre aspectos filosóficos y místicos, para instaurarse al ámbito religioso e institucionalizarse; y,
8. La corrupción desarrolló diferentes variantes, tipos, formas y expresiones es un asunto eminentemente de orden público y por ende atañe a las instituciones públicas, administrativas, sociales y económicas. Es decir, se lleva a cabo en el sector público u oficial y no en el privado –o se da en menor medida– (Sánchez González, 2012, p. 9).

Actualmente, el tema ha dado mucha tinta y papel para su estudio y es parte ya de una *cultura nacional*. Sin embargo y como se desprende de los anteriores aspectos, la corrupción nace en un aparato o institución de orden burocrático y se da entre los *funcionarios* de dichos estamentos. Así, que la corrupción se da –hoy en día– a nivel gubernamental o administrativo. En este sentido daremos respuesta a la segunda interrogante de este inciso. Los que legalmente incurren en corrupción serán los funcionarios y/o servidores públicos, la misma Carta Magna en su artículo 108, determina quiénes tendrán esta categoría:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título (*responsabilidades de los servidores públicos del Estado*) se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, (...). Los Gobernadores (...), los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales (...) (Constitución, 2016, p. 152).

Es decir, que inicialmente la corrupción es exclusiva de los servidores, funcionarios y/o empleados de los tres poderes y en las tres instancias de la administración pública. Y así desglosando la jerarquía jurídica, vemos que la misma Constitución nos dice quiénes son los empleados públicos (funcionarios y servidores). Así, revisamos la Ley federal punitiva en donde se identifican una conducta corrompida o

corrupta del servidor público. Posteriormente, apreciaremos cómo es contemplada la corrupción en las entidades federativas mediante el conocimiento de los delitos cometidos por servidores públicos.

MARCO JURÍDICO A NIVEL FEDERAL DE LA CORRUPCIÓN

A nivel federal, la corrupción ha sido materializada en acciones u omisiones tipificadas en conductas punitivas y que tienen a través de la norma jurídica penal federal traducida como una sanción. En este sentido, es en el Código Penal Federal donde se plasman las conductas delictivas y sus respectivas sanciones. Así, tenemos que los delitos que se vinculan a la corrupción son los que cometen los *servidores públicos*, como lo dispone el Código Penal Federal en su artículo 212 y que a la letra se desprende lo siguiente:

(...) es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

Así, tenemos que cualquier persona que disponga de un *empleo o cargo en el servicio público a nivel federal*, será servidor público. De entrada podemos observar algunas cuestiones de fondo en lo dispuesto por el numeral anterior. Considerando esto, hemos dispuesto en denominarlos Principios de aplicatoriedad a la figura del servidor público: *Principio clasificatorio de igualdad jurídica burocrática*; *Principio de aplicatoriedad común*; y, *Principio de localidad*.

El *Principio clasificatorio de igualdad jurídica burocrática* dentro de este esquema da igualdad jurídica a la escala administrativa y de su jerarquía, es decir, que lo mismo un empleado federal que realice actividades de intendencia o administrativas, hasta los que toman decisiones de importancia serán servidores públicos. Segundo, el *Principio de aplicatoriedad común*, por tratarse no sólo de la rama administrativo y/o ejecutiva, sino también los servidores públicos de los otros ámbitos del poder público se identifican con esta categoría: los poderes Legislativo y Judicial federal. Y por último, el *Principio de localidad*, que se extiende esta categoría jurídica de servidores públicos a los niveles estatales de los tres poderes públicos: Ejecutivo (gobernadores), Legislativo (diputados locales) y Judicial (Magistrados de los Tribunales locales). El Código Penal Federal nos habla de “los delitos considerados como producto de una conducta corrupta, que son cometidos por los servidores

públicos” (Libro Segundo, Título Décimo y capítulos I al XIII y artículos 212 hasta el 225) y son:

EJERCICIO INDEBIDO DE SERVICIO PÚBLICO

El artículo 214 tipifica este delito en varios supuestos jurídicos cuando el servidor público: a) No haya tomado “posesión legítima” u omita requisitos jurídicos para ocupar un cargo; b) Siga ejerciendo sus funciones a pesar de saber de ser suspendido o destituido del cargo que ejercía; c) Que su conducta, ponga en peligro el patrimonio y/o los intereses de alguna dependencia o ente federal y no lo notifique; d) O se aproveche de sus atribuciones del cargo y por sí o interpósita persona haga mal uso de la información oficial; e) Cuando se le pida información y la rinda apócrifa en el todo o en parte; y, f) Incumpla el “custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, (...) en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado”.

ABUSO DE AUTORIDAD

Este delito presupone una serie de acciones tendientes a imponer arbitrariamente la autoridad de un servidor público en contra de otra persona. El numeral 215 del Código Penal Federal considera a las siguientes conductas como típicas de este delito.²

² Y éstas son: a) Si el servidor solicita el auxilio de la fuerza pública para impedir la ejecución de un acto administrativo o judicial que esté debidamente motivado y fundamentado; b) Cuando ejerza sus funciones sin probidad, es decir, que al amparo de sus facultades y atribuciones –propias del cargo y sin causa legítima– emplee la violencia para denigrar a una persona; c) Cuando omita, retarde o impida la protección o servicio solicitado por particulares cuando esté entre sus facultades y atribuciones. d) Cuando siendo juzgador, se negare sin motivo o escusa judicialmente acreditada, a administrar justicia. Aquí, no se refiere a servidor público del poder ejecutivo, sino del área judicial, lo cual indica lo que prescribe al artículo 108 Constitucional. e) Siendo encargado y/o parte de la fuerza pública se niegue a prestar servicio con la finalidad de coadyuvar legalmente ante otra autoridad competente así se lo solicite; f) O cuando se trate de un funcionario responsable de los centros de readaptación, reclusión, custodia, preventivo, administrativo o de rehabilitación social “sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente” y no disponga de las medidas para que recupere su libertad; g) Y cuando sabiendo que hay una privación de libertad ilegal, no la denuncie y/o si es el caso de sus atribuciones no cese al servidor que la ejecute; h) Ésta es una causal presuntamente asociada a lo que comúnmente sería *–vox populi–* un caso de corrupción: “Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente”.

Así mismo, i) cuando obtenga dádivas de cualquier índole de sus subalternos, lo cual se sabe sucede con los cuerpos policíacos en varios niveles; j) En el caso de que el servidor otorgue contratos y/o servicios de cualquier naturaleza y remunerados, siendo sabedor de que se incumplirá el objeto del contrato, función o servicio; k) También en el caso de que un servidor contrate a una persona inhabilitada para el ejercicio de cualquier función pública y sea sabedor de esta causa; l) Para los casos en que expida documentos identificatorios a cualquier persona para que se acredite como servidor y no tenga ni la categoría, ni la naturaleza de dicho encargo. También: ll) “Obligar al inculcado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación o la tortura”; m) Obligar a declarar a personas que por su encargo tengan que divulgar situaciones ajenas a su función, como el caso de abogados, sacerdotes, médicos y periodistas; y, n) Por medio de omisiones retardar el proceso de detención de una persona y las subsecuentes fases de dicho procesamiento judicial ante la autoridad que corresponda. Este tipo de delitos están más enfocados a la persecución de los mismos y de las acciones u omisiones de los servidores que se encargan de la persecución y ejecución punitiva.

DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS

Este delito está incluido en el artículo 215-A del ordenamiento que nos sirve de base y que a la letra asigna, que “comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención”.

COALICIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS

De acuerdo con el mismo ordenamiento (artículo 216) este delito se configura cuando los “(...) servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga”. Aquí los servidores se unen con la finalidad de *boicotear* el buen funcionamiento de la administración pública: impedir o suspende la ejecución de las actividades de la administración pública. La segunda parte de este artículo se refiere a la sanción del delito.

USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES

Las causales de este delito son cuando un servidor indebidamente otorgue: a) concesiones o explotación de un servicio, aprovechamiento y uso de bienes nacionales; b) Permisos, licencias o autorizaciones económicas; c) Franquicias, exente o deduzca, o aplique subsidios de cualquier índole tributaria, o sobre las tarifas de cualquier servicio público; c) La realización de obras públicas, deuda, adquiera, arriende o se beneficie financieramente con recursos públicos; d) Contrataciones indebidas para beneficiar a los interesados; y, cuando el servidor realice un pago indebido o distinto al que se destina. Esto se señala en el artículo 217, es decir, que en este delito todo funcionario no deberá hacer uso indebido del puesto y para conceder alguna prebenda o privilegio a un tercero.

CONCLUSIÓN

Cuando el servidor público *exija* la contribución, el pago, la entrega, un canon especial o cualquier otra forma de pago no autorizado o señalado por el marco jurídico que lo regula (artículo 218). Esta conducta en la jerga se conoce como *rentéo* o *mordida* que no es otra cosa más que una dádiva pecuniaria.

INTIMIDACIÓN

El subsiguiente artículo 219, comenta que este delito está centrado en la coacción o violencia física o psicológica de un servidor público respecto de una persona o un tercero para obligarlo a que omita declarar, denuncie o se querelle con el deseo de verter una presunta información; y cuando el funcionario que con motivo de una querrela o denuncia, realice una conducta ilícita u omita una lícita en contra del querellante o denunciante, o que afecte a un tercero con vinculado a dicho denunciante y querellante.

EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES

Se puede leer en el artículo 220 las dos causales, donde el servidor comete el delito de Ejercicio abusivo de funciones, a la acción o acciones del servidor público que por medio del nepotismo se beneficie él mismo o sus familiares; y la segunda causa, que el servidor disponiendo de información privilegiada, la emplee para negociar, adquirir bienes o emprender negocios propios o a través de sus familiares. Aquí se conjugan tanto el nepotismo³ como el uso indebido de información clasificada.

TRÁFICO DE INFLUENCIA

Es el delito por medio del cual un funcionario público por sí o por interpósita persona realiza actos, negocios o transacciones no inherentes a su cargo; e incluso, incluye a cualquier persona que induzca al servidor público o participe ella misma en negocios ilícitos aprovechando el cargo, comisión o funciones de dicho servidor (artículo 221).

COHECHO

Se perfecciona el cohecho, cuando un servidor recibe por cualquier conducto dádivas, dineros de forma indebida y con la finalidad de hacer u omitir algo justo o injusto dentro de sus funciones; así mismo, para la persona no servidor público que de cualquier beneficio económico o en especie a cambio de hacer o no algo inherente al servidor público y a sus funciones que le son propias legalmente. Este se establece en el artículo 222.

³ Esta palabra viene del italiano *nipote*, que es sobrino. Los papás a sus hijos públicamente les daban el título de sobrinos –*nipotes*– y les favorecían con múltiples prebendas y canonjías: esta práctica la orquestó la Iglesia católica desde la edad Media hasta muy pasado el Renacimiento. Y era también una forma de corrupción.

COHECHO A SERVIDORES PÚBLICOS EXTRANJEROS

El mismo delito anterior, pero en el caso del desarrollo o conducción de transacciones comerciales de orden internacional, y en las cuales medie dinero o cualquier otra dádiva; así mismo, cuando se haga a un servidor público extranjero que medie y/o manipule gestiones y/o tramitaciones relacionados con sus funciones; y, un tercer supuesto: para que el servidor extranjero efectúe por sí o interpósita persona cualquier tramitación y/o gestión que no se encuentre regulada entre sus funciones (artículo 222 bis).

PECULADO

Éste opera de la siguiente forma, —de acuerdo con lo prescrito por el artículo 223— cuando el servidor se sirve indebidamente, de las cosas y/o emolumentos materiales que le son asignados para su custodia, cuidado, guarda o manejo aprovechándose para sí o a interpósita persona; o utilice fondos públicos para promover su carrera política o la de su superior; o cuando sean denigraciones hacia un tercero, usando los emolumentos públicos.

ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO

En el artículo 224 se puede leer la descripción de este delito: “(...) Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Incurrir en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiriera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma Ley, a sabiendas de esta circunstancia (...)”.

He aquí los trece delitos que por motivo del uso de lo indebido, los servidores públicos pueden incurrir en alguna conducta delictiva. Sin embargo, también en dicho código, se incluyen los delitos de servidores públicos del poder judicial, conocidos como “*Delitos cometidos contra la administración de justicia*”,⁴ siendo estos los siguientes: “(...) Conocer de negocios para los cuales tengan impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les corresponda, sin tener impedimento legal para ello; Desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto o cargo particular que la ley les prohíba; Litigar por sí o por interpósita persona, cuando la ley les prohíba el ejercicio de su profesión; Dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen; No cumplir una disposición que legalmente se les comunique por su superior competente, sin causa fundada para ello; (...) Dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio o al veredicto

⁴ Disponibles en <http://mexico.justia.com/federales/codigos/codigo-penal-federal/libro-segundo/titulo-decimoprimer/-capitulo-ii/>:

de un jurado; u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley.

Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebida; retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia; abstenerse injustificadamente de hacer la consignación que corresponda de una persona que se encuentre probable responsable de algún delito; o ejercitar la acción penal cuando no preceda denuncia, acusación o querrela. Detener a un individuo durante la averiguación previa fuera de los casos señalados por la ley, o retenerlo por más tiempo del señalado en la Constitución; (...) obligar al inculcado a declarar, usando la incomunicación, intimidación o tortura; no tomar al inculcado su declaración preparatoria dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación; prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motive el proceso; imponer contribuciones en cualesquiera lugares de detención o internamiento; demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales; ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley (...).

Abrir un proceso penal contra un servidor público, con fuero, sin habersele retirado éste previamente, conforme a lo dispuesto por la ley; realizar detenciones injustificadas, motivadas y fundamentadas en derecho y de acuerdo con la secuela procesal a particulares. Hacer cobros a los internos de los centros de readaptación o a sus familiares, siendo servidor público (que es sabido sucede con frecuencia); hacer mediante interpósita persona uso indebido de las pertenencias de los detenidos sin una adecuada integración judicial y así opera con los bienes secuestrados a los detenidos. Estas violaciones están relacionadas con el ejercicio de persecución de delitos y atañen a los servidores públicos penitenciarios, judiciales y demás vinculados a procesos punitivos de diversa índole (ante particulares no servidores públicos). Lo mismo opera para los funcionarios públicos del poder judicial en concreto (del fuero federal) ante los juicios de quiebra y de los órdenes civil, mercantil y punitivo (Artículo 224 del Código Penal Federal). Ahora bien, debemos hacer un estudio comparativo respecto de estos trece delitos y las conductas de los servidores públicos que pueden incurrir en la corrupción, y que se plasman en los códigos penales estatales, siendo los que a continuación expondremos.

LOS DELITOS CONSIDERADOS COMO ACTIVIDADES DE CORRUPCIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS⁵

Pasemos a conocerlos y tenerlos como un referente para un comparativo con respecto de las legislaciones estatales sobre los delitos cometidos por los servidores públicos estatales, y de allí poder hacer un marco referencial para saber cómo el ordenamiento jurídico a través de las tipificaciones de las conductas corruptas de esto servidores y las sanciones, saber cuáles son los que más son reconocidos legalmente.

⁵ La codificación empleada para extraer los delitos que se consideran actos de corrupción se encuentran en el apartado de Referencias. Hay que aclarar que no se citan autores de dichas codificaciones, por eminentes alusiones a que fueron realizados por los congresos locales.

Cuadro 1. Estudio comparativo de Delitos Federales/Delitos Estatales

#	Federal	Aguascalientes	Baja California	Baja California Sur	Campeche	Chiapas
1	Ejercicio indebido de servicio público	Ejercicio indebido del servicio público	Ejercicio indebido y abandono del servicio público	Ejercicio ilícito y abandono del servicio público	Ejercicio indebido de servicio público	Ejercicio ilegal del servicio público
2	Abuso de autoridad	Abuso de autoridad	Abuso de autoridad	Abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública	Abuso de autoridad el servidor público	Abuso de autoridad
3	Desaparición forzada de personas				Desaparición forzada de personas	Desaparición forzada de personas
4	Coalición de servidores públicos	Coalición de servidores públicos	Coalición de servidores públicos	Coalición de servidores públicos	Coalición	Coalición de servidores públicos
5	Uso indebido de atribuciones y facultades			Uso ilícito de atribuciones y facultades		
6	Concusión	Concusión	Concusión	Concusión	Concusión	Concusión
7	Intimidación		Intimidación	Intimidación	Intimidación	Intimidación
8	Ejercicio abusivo de funciones	Ejercicio indebido del propio derecho			Uso indebido de atribuciones y facultades	Abuso de funciones públicas
9	Tráfico de influencia	Tráfico de influencias	Tráfico de influencia	Tráfico de influencias	Tráfico de influencias	Tráfico de influencia
10	Cohecho	Cohecho	Cohecho	Cohecho	Cohecho	Cohecho
11	Cohecho a servidores públicos extranjeros					
12	Peculado	Peculado	Peculado	Peculado	Peculado	Peculado
13	Enriquecimiento ilícito	Enriquecimiento ilícito	Enriquecimiento ilícito	Enriquecimiento ilícito	Enriquecimiento ilícito	Enriquecimiento ilícito
14		Falsedad ante la autoridad o fedatario público		Falsedad de servidores públicos		Falsedad en el ejercicio del servicio público

Continúa...

15	Tortura	Tortura	Tortura e incomuni- cación
16	Negociacio- nes ilícitas	Negación e incumpli- miento de un deber legal	
17	Infidelidad en la custo- dia de documentos y violación de secretos		
18	Abandono de funciones	Abandono del servicio público	Ejercicio ilegal y abandono de funcio- nes públi- cas
19		Otorgamien- to indebido de identifica- ciones	
20	Encubrimien- to		
21			Delitos cometidos contra la Procura- ción de Justicia
22			Delitos contra la Adminis- tración de Justicia
23			Delitos cometi- dos por servidores públicos durante la Ejecución de la Pena

Continúa...

24	Delitos Comunes que pueden ser cometidos por servidores públicos tanto en contra de la Procuración o Administración de Justicia durante la Ejecución de la Pena
----	---

Fuente: Elaboración propia con base en los Códigos Penales de todas las entidades federativas.

Cuadro 2. Estudio comparativo Delitos Federales/Delitos Estatales

#	Federal	Chihuahua	Coahuila	Colima	Durango	Estado de México
1	Ejercicio indebido de servicio público	Ejercicio ilegal del servicio público		Ejercicio indebido de funciones el servidor público	Uso indebido de atribuciones y facultades	
2	Abuso de autoridad	Abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública		Abuso de autoridad	Abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública	Abuso de autoridad
3	Desaparición forzada de personas					
4	Coalición de servidores públicos	Coalición	Coalición de servidores públicos		Coalición de servidores públicos	Coalición
5	Uso indebido de atribuciones y facultades	Uso ilegal de atribuciones y facultades				
6	Concusión	Concusión			Concusión	Concusión
7	Intimidación				Intimidación	

Continúa...

8	Ejercicio abusivo de funciones		Usurpación de funciones públicas	Abandono de funciones	Abuso de autoridad con contenido patrimonial	Delitos cometidos por servidores públicos en agravio de la hacienda pública estatal o municipal y de organismos del sector auxiliar
9	Tráfico de influencia	Tráfico de influencias	Tráfico y uso de influencias		Tráfico de influencia	Tráfico de influencia
10	Cohecho	Cohecho		Cohecho	Cohecho	Cohecho
11	Cohecho a servidores públicos extranjeros					
12	Peculado	Peculado	Peculado	Peculado	Peculado	Peculado
13	Enriquecimiento ilícito	Enriquecimiento ilícito	Enriquecimiento ilícito	Enriquecimiento ilícito	Enriquecimiento ilícito	Enriquecimiento ilícito
14		Intimidación			Incumplimiento, ejercicio indebido y abandono del servicio público	Incumplimiento, ejercicio indebido y abandono de funciones públicas
15		Negación del servicio público			Negación del servicio público	
16			Negociación ilícita		Delitos en contra de la adecuada impartición de justicia cometidos por servidores públicos	
17		Abandono del servicio público	Aprovechamiento indebido de información reservada		Delitos en el ámbito de la procuración de justicia	
18			Ejercicio indebido, incumplimiento y abandono de funciones		Tortura	

Continúa...

19	Otorgamien- to indebido de empleo, cargo, comisión, contratos o licencias	Delitos co- metidos en el ámbito de la admi- nistración de justicia
20		Desobe- diencia del servidor público a prestar un servicio cuyas atri- buciones le competan
21	Delitos contra la administra- ción pública, procuración o Admi- nistración de justicia, los cuales se integran únicamente por el Desa- cato	Encubri- miento
22		Delitos co- metidos en la procuración e impartición de justicia
23	Delitos de abuso de autoridad que lesionan la libertad, salud o segu- ridad de las personas	
24	Promoción o denigración de imagen	
25	Delitos de servidores públicos contra otros bienes jurí- dicos	

Fuente: Elaboración propia con base en los Códigos Penales de todas las entidades federativas.

Cuadro 3. Estudio comparativo de Delitos Federales/Delitos Estatales

#	Federal	Guana- juato	Guerrero	Hidalgo	Jalisco	Morelos	Michoacan
1	Ejercicio indebi- do de servicio público		Ejercicio indebido del servi- cio público	Ejercicio indebi- do del servicio público	Ejercicio indebido y aban- dono del servicio público	Ejercicio indebi- do de servicio público	
2	Abuso de autoridad	Abuso de autoridad	Abuso de autoridad y uso ilegal de la fuer- za pública	Abuso de autoridad	Abuso de autoridad	Abuso de autoridad	Abuso de autoridad
3	Desapa- rición forzada de personas						
4	Coali- ción de servidores públicos		Coalición de servidores públicos	Coalición de ser- vidores públicos		Coalición	Coalición de ser- vidores públicos
5	Uso in- devido de atribu- ciones y facultades	Usurpa- ción de funciones públicas	Desempe- ño irregu- lar de la función pública		Desvío y aprovecha- miento indebido de atribuciones y facultades	Ejercicio abusivo de funcio- nes	
6	Concu- sión	Concu- sión		Concu- sión	Concu- sión	Concu- sión	Concu- sión
7	Intimida- ción		Intimida- ción			Intimida- ción	
8	Ejercicio abusivo de funcio- nes		Abuso de autoridad con fines de lucro				
9	Tráfico de influencia	Tráfico de influen- cias				Tráfico de influencia	Tráfico de influencia
10	Cohecho	Cohecho		Cohecho	Cohecho	Cohecho	Cohecho
11	Cohecho a servi- dores públicos extranje- ros						
12	Peculado	Peculado		Peculado	Peculado	Peculado	Peculado

Continúa...

13	Enrique- cimiento ilícito	Enrique- cimiento ilícito		Enrique- cimiento ilícito	Enrique- cimiento ilícito	Enrique- cimiento ilícito
14		Aban- dono de funciones públicas	Abandono del servi- cio público		Incumpli- miento de funciones públicas	Anticipa- ción, pro- longación y aban- dono de funciones públicas
15			Negación del servi- cio	Negocia- ciones indebidas		
16				Delitos cometidos en la adminis- tración de justicia	Delitos cometidos en la adminis- tración de Justicia y otros ramos	Delitos cometidos contra la adminis- tración de justicia
17		Tortura		Delitos cometidos por los servidores públicos y tortura		Tortura
18			Autori- zaciones irregulares sobre uso y cambio de suelo			
19			Uso ilegal de atribu- ciones y facultades			
20				Infideli- dad de la custodia de docu- mentos y violación de secre- tos		Infideli- dad en la custodia de docu- mentos
21			Ejercicio ilegal del servicio público equipara- do			

Continúa...

22	Abuso de autoridad equiparado
23	Abuso de autoridad por simulación
24	Cohecho de particulares
25	Delitos cometidos en la custodia o guarda de documentos
26	Delitos cometidos por los servidores públicos

Fuente: Elaboración propia con base en los Códigos Penales de todas las entidades federativas.

Cuadro 4. Estudio comparativo de Delitos Federales/Delitos Estatales

#	Federal	Nayarit	Nuevo León	Oaxaca	Puebla	Querétaro
1	Ejercicio indebido de servicio público	Ejercicio indebido de funciones	Ejercicio indebido o abandono	Ejercicio indebido y abandono de funciones: coalición de funcionarios	Ejercicio indebido o abandono de funciones públicas	Ejercicio indebido y abandono del servicio público
2	Abuso de autoridad		Abuso de autoridad	Abuso de autoridad	Abuso de autoridad o incumplimiento de un deber legal	Abuso de autoridad
3	Desaparición forzada de personas					
4	Coalición de servidores públicos	Coalición de servidores públicos	Coalición			Coalición de servidores públicos

Continúa...

5	Uso indebido de atribuciones y facultades					
6	Concusión	Concusión	Concusión		Concusión	Concusión
7	Intimidación		Intimidación			Intimidación
8	Ejercicio abusivo de funciones		Delitos patrimoniales de los servidores públicos			
9	Tráfico de influencia	Tráfico de influencias				
10	Cohecho	Cohecho	Cohecho	Cohecho	Cohecho	Cohecho
11	Cohecho a servidores públicos extranjeros					
12	Peculado	Peculado	Peculado	Peculado y concusión	Peculado	Peculado
13	Enriquecimiento ilícito	Enriquecimiento ilícito		Enriquecimiento ilegítimo	Enriquecimiento ilícito	Enriquecimiento ilícito
14		Delitos cometidos en la administración de justicia y en otros ramos	Delito de ejercicio abusivo de funciones	Delitos cometidos en la administración y procuración de justicia	Delitos cometidos en la administración de justicia y en otros ramos	Delitos en contra de la administración de justicia
15					Tráfico de influencia	Tráfico de influencia
16			Delitos de los empleados o auxiliares de la administración y procuración de justicia y de los tribunales administrativos		Delitos electorales	
17		Abuso de autoridad, intimidación y tortura			Tortura	

Continúa...

17	Delitos cometidos en la custodia de documentos	Desempeño irregular de las funciones públicas
18	Delitos electorales que fueron derogados, por lo tanto no son propios de este apartado	Negociaciones ilícitas

Fuente: Elaboración propia con base en los Códigos Penales de todas las entidades federativas.

Cuadro 5. Estudio comparativo de Delitos Federales/Delitos Estatales

#	Federal	Quintana Roo	San Luis Potosí	Sinaloa	Sonora	Tabasco
1	Ejercicio indebido de servicio público	Desempeño irregular de la Función Pública	Ejercicio ilícito de las Funciones Públicas	Ejercicio indebido y abandono del servicio público	Ejercicio indebido o abandono del servicio público	Ejercicio indebido de servicio público
2	Abuso de autoridad	Abuso de autoridad	Abuso de autoridad	Abuso de autoridad		Abuso de autoridad
3	Desaparición forzada de personas					Función persecutoria judicial indebida
4	Coalicción de servidores públicos	Coalicción indebida	Coalicción	Coalicción de servidores públicos	Coalicción	Coalicción
5	Uso indebido de atribuciones y facultades					
6	Concusión	Concusión	Concusión	Concusión	Concusión	Concusión
7	Intimidación	Intimidación	Intimidación	Intimidación	Intimidación	Intimidación
8	Ejercicio abusivo de funciones					

Continúa...

9	Tráfico de influencia					Tráfico de influencia
10	Cohecho	Cohecho	Cohecho	Cohecho	Cohecho	Cohecho
11	Cohecho a servidores públicos extranjeros					
12	Peculado	Peculado	Peculado	Peculado	Peculado	Peculado
13	Enriquecimiento ilícito		Enriquecimiento ilícito	Enriquecimiento ilícito	Enriquecimiento ilícito	Enriquecimiento ilícito
14			Delitos cometidos por servidores públicos en la Procuración e Impartición de Justicia	Delitos contra la procuración y administración de justicia	Delitos cometidos contra la procuración y administración de justicia	
15		Tráfico de influencias	Tráfico de influencia	Tráfico de influencia	Tráfico de influencia	
16		Delitos electorales				
17			Tortura	Tortura		Tortura
17				Desempeño irregular de la función pública		
18				Negociaciones ilícitas		
19		Delitos contra la Administración Pública				
20		Promoción de conductas ilícitas, Cohecho y Distracción de Recursos,				
21		Delitos contra la Administración Pública: Usurpación de Funciones, Incompatibilidad de Labores				

22	Delitos contra el Buen Despacho de la Administración			
23	Infidelidad de la custodia de documentos			
24	Delito de responsabilidades por lucro indebido			
25	Abuso de funciones públicas	Ejercicio abusivo de funciones	Ejercicio abusivo de funciones	Ejercicio abusivo de funciones
26	Irresponsabilidad en el Desempeño de Empleo, Cargo o Comisión		Uso indebido de atribuciones y facultades	Incumplimiento de funciones públicas
27	Aprovechamiento ilícito del Poder	Uso ilícito de atribuciones y facultades		Ejercicio indebido de atribuciones y facultades
28	Irresponsabilidad de los servidores públicos de las instituciones de Seguridad Pública del Estado			
29	Negligencia en el desempeño de función o cargo		Abuso de autoridad, incumplimiento de deber legal y tortura	
30	Abandono de empleo	Abandono de las funciones públicas		

Fuente: Elaboración propia con base en los Códigos Penales de todas las entidades federativas.

Cuadro 6. Estudio comparativo de Delitos Federales/Delitos Estatales

	Federal	Tamaulipas	Tlaxcala	Veracruz	Yucatán	Zacatecas	Ciudad De México
#							
1	Ejercicio indebido de servicio público	Ejercicio indebido y abandono de funciones públicas	Incumplimiento, ejercicio indebido y abandono del servicio público	Ejercicio indebido o abandono del servicio público	Ejercicio ilícito de servicio público	Ejercicio indebido o abandono de funciones públicas	Ejercicio ilegal y abandono del servicio público
2	Abuso de autoridad	Abuso de autoridad	Abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública	Abuso de autoridad	Abuso de Autoridad	Abuso de autoridad	Abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública
3	Desaparición forzada de personas			Desaparición forzada de personas			
4	Coalición de servidores públicos	Coalición de servidores públicos	Coalición de servidores públicos	Coalición	Coalición de servidores públicos	Coalición	Coalición de servidores públicos
5	Uso indebido de atribuciones y facultades				Uso ilícito de atribuciones y facultades		Uso ilegal de atribuciones y facultades
6	Concusión	Concusión	Concusión		Concusión	Concusión	Concusión
7	Intimidación	Intimidación	Intimidación	Intimidación	Intimidación		Intimidación
8	Ejercicio abusivo de funciones	Ejercicio abusivo de funciones			Ejercicio abusivo de funciones		
9	Tráfico de influencia	Tráfico de influencia	Tráfico de influencia	Tráfico de influencia	Tráfico de influencia	Tráfico de influencia y negociaciones ilícitas	Tráfico de influencia
10	Cohecho	Cohecho	Cohecho	Cohecho	Cohecho	Cohecho	Cohecho

Continúa...

11	Cohecho a servidores públicos extranjeros						
12	Peculado	Peculado	Peculado	Peculado	Peculado	Peculado	Peculado
13	Enriquecimiento ilícito	Enriquecimiento ilícito	Enriquecimiento ilícito	Enriquecimiento ilícito	Enriquecimiento ilícito	Enriquecimiento ilícito	Enriquecimiento ilícito
14		Tortura	Tortura				
15		Uso indebido de atribuciones y facultades	Uso indebido de atribuciones y facultades				Usurpación de funciones públicas
16		Delitos cometidos en el desempeño de funciones judiciales o administrativas	Delitos contra la adecuada impartición, procuración y administración de justicia cometidos por servidores públicos		Delitos cometidos contra la administración de justicia y otros ramos del poder público	Delitos cometidos en la administración de justicia y en otros ramos del poder público	Delitos en contra del adecuado desarrollo de la justicia cometidos por servidores públicos
17		Desempeño de funciones judiciales o administrativas	Delitos cometidos en el ámbito de la administración de justicia				Denegación o retardo de justicia y prevaricación
18			Negación del servicio público				Negación del servicio
19				Exacción ilegal			
20				Incumplimiento del deber legal			Delitos en el ámbito de la procuración de justicia
21						Delitos cometidos en la custodia de documentos	

Continúa...

Fuente: Elaboración propia con base en los Códigos Penales de todas las entidades federativas.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN FEDERAL Y ESTATAL

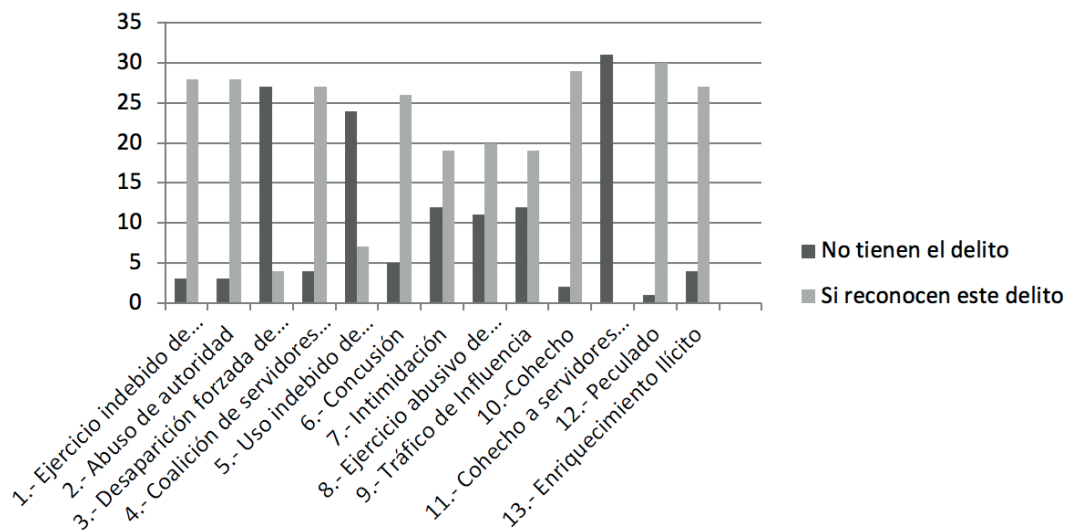
De acuerdo con la información de las conductas punitivas que los funcionarios públicos cometen en cuanto a sus funciones y/o durante el ejercicio de dichas actividades, se realizaron varios estudios de análisis. El primero obedece al estudio comparativo que hicimos tomando como referencia a los delitos de orden federal (que ya se incluyeron con antelación) y con delitos por entidad federativa y en orden alfabético, de tal suerte que el cuadro matricial ha quedado así. Como podemos apreciar en los seis cuadros, los trece delitos de orden federal se repetirán en la tipología de los delitos a nivel estatal y en varias entidades federativas. Empero, haremos el análisis por delito, vamos a encontrar los datos siguientes:

- 1. *Ejercicio indebido de servicio público*: Sólo los estados de Colima, México y Michoacán no tienen este delito, por lo que representa porcentualmente (considerando las 32 entidades: 31 locales y una federal) de 28 de 32, dando un total del 87.5%. Y el 09.37% no contemplan este delito en sus legislaciones.
- 2. *Abuso de autoridad*: Con iguales resultados, sólo tres entidades no ubican dicho delito en sus leyes penales (Aguascalientes, Coahuila y Sonora), siendo el 09.37 y el 90.62% de los estados conculcan esta conducta ilícita para sus servidores públicos.
- 3. *Desaparición forzada de personas*: Los datos en este delito de orden federal y que se extiende al orden local, son de: 27 estados no cuentan con este delito, de los que serán el 84.37% y el resto, es decir, 4 sí lo disponen en su legislación (Campeche, Chiapas, Tabasco y Yucatán), es decir, que son el 12.50%.
- 4. *Coalición de servidores públicos*: Sólo Colima, Jalisco, Nuevo León y Oaxaca no contemplan a la Coalición como delito y representan el 12.50% del total; por lo que 27 entidades sí incluyen esta conducta delictiva siendo el 84.37%.
- 5. *Uso indebido de atribuciones y facultades*: De esta conducta son 7 entidades (Baja California Sur, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Yucatán y Ciudad de México) las que sí lo incluyen, dando un porcentaje de 21.87%, mientras que el 78.12% no lo incluyen jurídicamente.

6. *Concusión*: Los estados de Coahuila, Colima, Guerrero, Oaxaca y Veracruz son los que no disponen de este delito, lo que representará el 15.62% y el resto de los estados sí lo contemplan, siendo el 84.37%.
7. *Intimidación*: En este delito, 12 estados no consideran a la intimidación como un delito, siendo del total 37.50%; y de los demás –que sí consideran al delito de intimidación– son el 62.50%. Los 12 estados son: Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Colima, México, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla y Zacatecas.
8. *Ejercicio abusivo de funciones*: 20 estados reconocen a este delito como parte de su legislación siendo el 62.5% del total y el resto representan el 34.37% que no lo incluyen en su ley codificada.
9. *Tráfico de influencia*: 12 no aceptan el delito para aplicarlo a sus respectivos territorios y el resto (19) sí lo colocan como parte de los delitos cometidos por funcionarios públicos. Teniendo así que el 37.5% no lo conciben, en tanto que el 59.37% sí lo plasma como una de las formas de delinquir, por lo tanto de hacer un acto de corrupción.
10. *Cohecho*: Sólo los estados del bajío tradicional –Colima y Jalisco– no tienen al cohecho como una conducta ilícita realizada por los funcionarios públicos. El resto de las entidades siguen a la Federación. Los resultados son el no en un 0.6.2%, mientras el resto de los estados formularán el 90.62%.
11. *Cohecho a servidores públicos extranjeros*: Sólo la federación reconoce esta forma delictiva, siendo el 100% del mismo.
12. *Peculado*: Sólo el estado de Jalisco no tiene este delito, siendo el 03.12% y el resto de las entidades serán el 93.75%.
13. *Enriquecimiento Ilícito*: Guerrero, Jalisco, Nuevo León y Quintana Roo son los estados donde el delito de enriquecimiento ilícito no opera en su ley penal, respecto del ordenamiento federal. Siendo así en porcentaje, el 12.5% y los demás estados serían un 84.37% del total.

Gráficamente, los delitos en el fuero local –es decir, en los estados y reconocidos en sus leyes penales– vinculados a los delitos del ámbito federal. En la gráfica 1 encontramos lo siguiente:

Gráfica 1. Delitos federales más reconocidos en la legislaciones estatales



Fuente: Elaboración propia.

De la anterior graficación se deducen las premisas siguientes:

1. El delito más reconocido es el *Peculado* con treinta entidades;
2. En segundo lugar, el delito más reconocido por los estados es el de *Ejercicio Indebido del Servicio Público*;
3. El delito de *Enriquecimiento Ilícito* es el tercero en la lista de delitos reconocidos por los estados; y,
4. El *Cohecho a Servidores Públicos* es el delito federal que no es reconocido a nivel local, con 31 entidades.

CONCLUSIONES

- La corrupción se originó, como fenómeno, en los primeros tiempos de la iglesia cristiana y que fue un pago de canonjías, exculpaciones a los clérigos y de aquéllos que podían sufragar tales gastos.
- La historia y evolución de la corrupción pasaron de la vieja venta de canonjías y perdón de los pecados, a ser parte de toda una práctica burocrática, extendida en Europa.
- Lo anterior, dio como pauta a una variada tipología de significados y formas de corrupción, que son explicadas bajo ciertos criterios, vinculados todos ellos con

la visión de la administración pública, es decir, que la corrupción se enquistó en el aparato burocrático del Estado.

- Llegamos al lado jurídico. La corrupción es la propiciada por los servidores públicos, funcionarios del poder ejecutivo preferentemente. Es así como el derecho y en especial la rama del derecho penal, han tipificado estas conductas, acciones u omisiones de los servidores públicos, para el beneficio propio y/o de terceros, al omitir la aplicación de una norma jurídica: Por eso a nivel federal, se consultó el *Código Penal Federal* para conocer si estas conductas eran tipificadas como delitos.
- Los delitos fueron descritos e interpretados para poder comprenderlos en algunos de complejo entendimiento común (como el delito de *concusión*).
- Propusimos los principios de aplicatoriedad en los casos de estas conductas, siendo estos: el *Principio clasificatorio de igualdad jurídica burocrática*; *Principio de aplicatoriedad común*; y, *Principio de localidad*.
- Una vez analizada esta tarea, se arrojó que sólo dos entidades federativas reconocen los delitos como acciones de *corrupción de los servidores públicos*. Y los delitos más comunes son: el *Peculado*, siguiéndole el *Ejercicio Indebido del Servicio Público*, y en un tercer sitio está el *Enriquecimiento Ilícito*. Así mismo, el delito que sólo a nivel federal se incluye es el de *Cohecho a Servidores Públicos* y no así en las demás entidades federativas.
- Sólo un estado de la república cuentan con el mayor número de delitos tipificados como actos de corrupción de sus servidores públicos. Quintana Roo con conductas tipificadas con 21 conductas como corrupción.
- En dos estados se dan sólo cinco delitos de corrupción, destruyendo la hipótesis de que los estados más pobres pueda proliferar la necesidad de que los funcionarios se corrompan, debido a que dichas entidades son económicamente disímboles. Y,
- El fenómeno de la corrupción es un complicado problema al que se le han aplicado programas de solución y hemos visto que la ley punitiva es muy amplia en la letra, pero muy corta en la aplicación de la misma; por lo que deducimos que es un problema complejo donde están inmiscuidos valores, principios, ética, prácticas y usos anquilosados, donde la ley penal sólo es un molde refractario que está siendo aplicable en casos donde se han politizado los actores que participan en esa *intifada*: la corrupción.

REFERENCIAS

1. Código Penal Federal. Recuperado de <http://mexico.justia.com/federales/codigos/codigo-penal-federal/libro-segundo/titulo-decimo/capitulo-i/#>. Consultado el 13 de mayo de 2019.
2. Código Penal de Aguascalientes. Recuperado de <http://www.poderjudicial.gob.mx/Resources/2019/Marco/Estatales/Codigo%20Penal%20para%20el%20Estado%20de%20Aguascalientes.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2019.

3. Código Penal del Estado de Baja California. Recuperado de http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_V/Codpenal_07NOV2016.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2019.
4. Código Penal del Estado de Baja California Sur. Recuperado de <http://www.cbcs.gob.mx/index.php/cmply/1488-codigo-penal-para-el-estado-libre-y-soberano-de-es-tado-de-baja-california-sur>. Consultado el 13 de mayo de 2019.
5. Código Penal del Estado de Campeche. Recuperado de <https://poderjudicial-campeche.gob.mx/transparencia/descargas/codigo%20penal.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2019.
6. Código Penal del Estado de Chiapas. Recuperado de <http://www.poderjudicialchiapas.gob.mx/forms/archivos/4341codigo-penal-para-el-estado-de-chiapas-05.03.19.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2019.
7. Código Penal del Estado de Chihuahua. Recuperado de <http://www.congreso-chihuahua2.gob.mx/biblioteca/codigos/archivosCodigos/64.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2019.
8. Código Penal del Estado de Coahuila. Recuperado de <http://congresocoahuila.gob.mx/portal/wp-content/uploads/2014/11/coa08.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2019.
9. Código Penal del Estado de Colima. Recuperado de http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/Codigos/codigo_penal_11jun2016.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2019.
10. Código Penal del Estado de Durango. Recuperado de [http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CODIGO%20PENAL%20\(NUEVO\).pdf](http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CODIGO%20PENAL%20(NUEVO).pdf). Consultado el 13 de mayo de 2019.
11. Código Penal del Estado de México. Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig006.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2019.
12. Código Penal del Estado de Guanajuato. Recuperado de <https://portal.pgj-guanajuato.gob.mx/PortalWebEstatal/Archivo/normateca/2.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2019.
13. Código Penal del Estado de Guerrero. Recuperado de <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2016/01/36-Cod-Penal-Edo-499.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2019.
14. Código Penal para el Estado de Hidalgo. Recuperado de http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/09Codigo%20Penal%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2019.
15. Código Penal del Estado de Jalisco. Recuperado de <https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/C%25C3%25B3digo%2520Penal%2520pa->

ra%2520el%2520Estado%2520Libre%2520y%2520Soberano%2520de%-
2520Jalisco%2520%252826OCTU12% 2529.pdf. Consultado el 13 de mayo
de 2019.

16. Código Penal del Estado de Morelos. Recuperado de <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/codigos/pdf/CPENALEM.pdf> . Consultado el 13 de mayo de 2019.
17. Código Penal del Estado de Michoacán. Recuperado de <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O10020fue.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2019.
18. Código Penal del Estado de Nayarit. Recuperado de <https://www.nayarit.gob.mx/transparenciافiscal/marcoregulatorio/ordenamientos/c%C3%B3digo%20penal%20para%20el%20estado%20de%20nayarit.htm>. Consultado el 13 de mayo de 2019.
19. Código Penal del Estado de Nuevo León. Recuperado de <https://www.pjenl.gob.mx/CJ/Transparencia/01MJ/CPENL.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2019.
20. Código Penal del Estado de Oaxaca. Recuperado de <https://sspo.gob.mx/wp-content/uploads/2017/02/C%C3%93DIGO-PENAL-PARA-EL-ESTADO-LIBRE-Y-SOBERANO-DE-OAXACA.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2019.
21. Código Penal del Estado de Puebla. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatat/Puebla/wo96585.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2019.
22. Código Penal del Estado de Querétaro. Recuperado de <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/COD004.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2019.
23. Código Estado del Estado de Quintana Roo. Recuperado de <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/codigos/C6-XV-20180427-157.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2019.
24. Código Penal del Estado de San Luis Potosí. Recuperado de http://www.pgjeslp.gob.mx/images/legislacion_slp/Codigo_Penal_del_Estado_de_San_Luis_Potosi_20_Feb_2018.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2019.
25. Código Penal del Estado de Sinaloa. Recuperado de <http://www.implanmazatlan.mx/transparencia/marco-normativo/CODIGOS/Codigo-Penal-para-el-Estado-de-Sinaloa.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2019.
26. Código Penal del Estado de Sonora. Recuperado de http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_443.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2019.
27. Código Penal del Estado de Tabasco. Recuperado de http://tsj-tabasco.gob.mx/resources/pdf/biblioteca/codigo_penal.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2019.

28. Código Penal del Estado de Tamaulipas. Recuperado de <http://www.tamaulipas.gob.mx/procuraduria/wp-content/uploads/sites/14/2017/02/13-codigo-penal-para-el-estado-de-tamaulipas-211216.pdf>.
29. Código Penal del Estado de Tlaxcala. Recuperado de <http://munoz.gob.mx/contenidos/munoz/transparencia/codigoZpenalZ2012.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2019.
30. Código Penal del Estado de Veracruz. Recuperado de <http://www.veracruz.gob.mx/turismo/wp-content/uploads/sites/15/2013/02/Codigo-Penal.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2019.
31. Código Penal del Estado de Yucatán. Recuperado de <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/03/2012/DIGESTUM03002.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2019.
32. Código Penal del Estado de Zacatecas. Recuperado de <http://www.congreso-zac.gob.mx/f/todojuridico&cual=103>. Consultado el 13 de mayo de 2019.
33. Código Penal de la Ciudad de México. Recuperado de <http://aldf.gob.mx/archivo-f46af07b211472187af250555f765e7e.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2019.
34. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2016), México: Editorial SISTA.
35. Kaydeda, José Ma. (1992). *Los apócrifos y otros libros prohibidos*. Madrid: Grupo Libro 88.
36. Platina, B. (2006). *The lives of the popes from the time of our Saviour Jesus Christ to the accession of Gregory VII*. Toronto: University of Toronto.
37. Ranke, Leopold von (2004). *La historia de los papas*. México: Fondo de Cultura Económica.
38. Sánchez González, J. J. (2012). *La corrupción administrativa en México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
39. Seijo, C. (2009). Los valores desde las principales teorías axiológicas: Cualidades apriorísticas e independientes de las cosas y los actos humanos. *Economía* (28), pp. 145-160.

*RODOLFO TÉLLEZ CUEVAS

Doctor en Estudios Jurídicos.

Profesor de Tiempo Completo, Centro Universitario Ecatepec, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8063-027X>

Correo electrónico: napoleon414@hotmail.com

La justicia electoral en conflictos de Agencias contra Ayuntamientos por la administración de recursos públicos¹

Electoral justice in conflicts of Agencies against Municipalities for the administration of public resources

ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA*

Resumen

La resolución de los conflictos relacionados con la entrega directa de recursos públicos entre los Ayuntamientos y las Agencias Municipales, todos del estado de Oaxaca, no se encuentran expresamente previstos en las leyes electorales federales o locales. Sin embargo, a partir de la resolución del juicio ciudadano SUP-JDC-1865/2015, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) generó una interpretación trascendental para resolver estas controversias, a partir de la armonización, por un lado, de los derechos de los municipios a la libre administración de sus haciendas y, por el otro, los derechos de los pueblos y comunidades indígenas a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculándolos con el derecho a su participación política efectiva en la dirección de los asuntos públicos.

Palabras clave

Justicia Electoral, Ayuntamientos, Agencias Municipales, Recursos Públicos, Pueblos y Comunidades Indígenas.

Abstract

The resolution of conflicts related to the direct delivery of public resources between City Councils and Municipal Agencies, all of the State of Oaxaca, are not expressly provided for in the federal or local electoral laws. However, from the resolution of the citizen trial SUP-JDC-1865/2015 the Superior Chamber of the Electoral Court of the Federal Judicial Power (TEPJF) generated a transcendental interpretation to resolve these controversies, from the harmonization, on the one hand, the rights of the municipalities to the free administration of their treasury, and on the other hand, the rights of the indigenous groups and communities to self-determination, autonomy and self-government, linking them with the right to their effective political participation in the management of public affairs.

Key words

Electoral Justice, Municipalities, Municipal Agencies, Public Resources, indigenous groups and communities.



Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

¹ Agradezco a José Antonio Granados Fierro y José Francisco Delgado Estévez, secretarios de estudio y cuenta regional, su colaboración en la confección de este artículo.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de sus veintidós años de vida institucional, el TEPJF ha conocido diversas controversias, cuyos supuestos de procedencia no se encuentran regulados expresamente en la legislación electoral. Esto ha obedecido a que la justicia electoral, de reciente creación en México a partir de 1987, evoluciona constantemente para cumplir a cabalidad el postulado constitucional de acceso pleno a la justicia, creando a través de sus sentencias, líneas jurisprudenciales que han logrado colmar esos vacíos.

Precisamente, en ese supuesto se encuentran las controversias entre Municipios y Agencias Municipales pertenecientes al estado de Oaxaca, con motivo de la entrega de recursos públicos provenientes de la federación, cuya hipótesis de procedencia no se encuentra prevista de forma expresa en las leyes que regulan el contencioso electoral.

Por ello, como se observará, la intervención de la justicia electoral queda justificada a partir de la comprensión de cómo se integran los ramos de las partidas presupuestales que se asignan a los Ayuntamientos, así como la participación que en su administración deben tener las referidas agencias de las comunidades indígenas con motivo del ejercicio de los derechos al autogobierno, a la autodeterminación y participación política efectiva en la dirección de los asuntos públicos.

En consecuencia, si bien, *prima facie*, este tipo de conflictos parecieran pertenecer al ámbito de la justicia administrativa y fiscal, al estar vinculados con la administración de los recursos económicos de la Hacienda Pública Municipal, lo cierto es que la realidad y las circunstancias de los conflictos de esta naturaleza donde se alega también la violación a los derechos al autogobierno, la autodeterminación y la participación política efectiva en la dirección de los asuntos públicos, han dejado entrever que corresponde atenderlos el ámbito de la justicia electoral.

Esta conclusión cobra relevancia, cuando por un lado, los Ayuntamientos en su carácter de autoridades responsables aducen la incompetencia de la justicia electoral y, por el otro, las agencias municipales expresan que el tema presupuestal impacta en el ejercicio de derechos, cuya tutela corresponde a los tribunales electorales.

Dada la complejidad y particularidades de estos casos, se tiene la convicción de la oportunidad y necesidad de contribuir en su descripción y análisis crítico, a fin de construir la premisa científica que servirá al proceso dialógico de su estudio.

EVOLUCIÓN DE LA NOCIÓN DE JUSTICIA ELECTORAL

Para el *Institute For Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), el concepto de justicia electoral va más allá de la sola aplicación de un marco jurídico; constituye un factor dentro del diseño global y de la conducción de todo proceso electoral, e influye en las acciones de las partes interesadas que participan en dichos procesos (IDEA, 2011).

En un primer momento, se puede entender a la justicia electoral como esa estructura del Estado que, en el caso de México, pretende prevenir, en los asuntos que son sometidos a su consideración, las posibles anomalías que eventualmente surgen en el desarrollo de los procesos comiciales que se celebran periódicamente.

Para marcar el camino andado en la historia de la justicia electoral de nuestro país, se mencionan las tres etapas más representativas:

1. Etapa del contencioso político (1824-1987)
2. Etapa del contencioso mixto (1987-1996)
3. Etapa del contencioso plenamente jurisdiccional (1996 a la fecha) (Orozco, 2006).

Con el transcurso de los años, el sistema de justicia electoral en México ha pasado de lo político a lo jurisdiccional; dicho sistema ha jugado un rol fundamental en los procesos de democratización, porque ha permitido la transición de la forma de resolver los conflictos de esa naturaleza, de la negociación política al uso de los juicios y recursos legales creados *ex profeso* que permitan arribar a soluciones cada vez más justas al apegarse a un Estado Constitucional de Derecho y, por ende, buscando consolidar también un Estado democrático (Alanís, 2016).

En efecto, la finalidad esencial del sistema de justicia electoral es, concretamente, la “protección auténtica o la tutela eficaz del derecho a votar o ser votado para desempeñar un cargo público” (Orozco, 2006), con todas las implicaciones que ello representa, a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad pública, contribuyendo a asegurar, en general, la justicia de los actos electorales que emiten las autoridades en la materia, de tal suerte, que su objeto es garantizar realmente la vigencia del Estado de derecho en la celebración de elecciones a través de sus leyes y sus instituciones.

En México, la estructura del sistema de justicia electoral está conformada por instituciones especializadas, como son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las Salas del TEPJF y los Tribunales Estatales Electorales, y están específicamente diseñadas para que la ciudadanía y los actores políticos, especialmente partidos políticos y candidatos, puedan acudir a hacer valer sus derechos político-electorales.

Para ello, por mandato de los artículos 41, Base VI, 99, párrafo cuarto, 116, fracción IV, inciso I) y 122, Apartado A, base IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los justiciables cuentan con un sistema de medios de impugnación contenidos en la propia Constitución y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cuyo esquema se reproduce en cada entidad federativa, con la finalidad de que todo acto, resolución u omisión irregulares provenientes de autoridades o partidos políticos, relacionados con la materia político-electoral, sean susceptibles de ser modificados o corregidos.

En ese sentido, de conformidad con el artículo 99 constitucional, el TEPJF es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del diverso 105, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación; para el ejercicio de sus atribuciones funciona en forma permanente con una Sala Superior y seis Salas Regionales.

En principio, al TEPJF le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, impugnaciones relacionadas con:

- Las elecciones federales para la renovación de los integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión;
- Actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones;
- Actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país;
- Conflictos laborales entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y sus servidores, o entre el propio Tribunal y sus servidores;
- La imposición de sanciones por parte del INE a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras; y,
- Asuntos que el INE someta a su conocimiento por violaciones en materia de radio y televisión o al principio de imparcialidad que deben observar los servidores públicos.

Ahora bien, la materia electoral no podría ser la excepción, en cuanto a que la experiencia ha enseñado que la realidad supera por mucho lo que se encuentra previsto en la ley.

Entre otros temas no previstos expresamente en la legislación electoral, cobran especial relevancia las controversias relacionadas con la entrega directa de los recursos públicos correspondientes a los ramos 28 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación a las Agencias Municipales, cuya temática constituye el eje central de este trabajo.

Las Agencias Municipales han solicitado la intervención de la justicia electoral, sobre la base de una eventual vulneración a los derechos a la libre determinación, autonomía, autogobierno y participación política efectiva de las comunidades indígenas, debido a que se afecta directamente del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos (TEPJF, SUP-JDC-1865/2015).

En efecto, a pesar de que es posible que esas controversias hayan existido desde hace mucho tiempo, su conflictiva no había sido sometida al conocimiento de la justicia electoral; como se verá más adelante, la Sala Superior del TEPJF por primera vez estableció que tales asuntos encuadraban dentro del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, interpretado en clave de interculturalidad, como punto de partida de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas a la autodeterminación y autogobierno, considerando también el contexto de las diferentes comunidades.²

² Criterio expresado en la sentencia SUP-JDC-1865/2015 al analizar el requisito de interés jurídico.

A partir de lo anterior, se ha observado cómo los órganos jurisdiccionales resuelven diversos asuntos relacionados con esta problemática al considerarlos inscritos en el ámbito electoral y, sobre los cuales cabe señalar, esencialmente se concentran en el estado de Oaxaca, al tratarse de la entidad federativa que cuenta con la mayor cantidad de pueblos y comunidades indígenas de nuestro país.

LOS RECURSOS PÚBLICOS FEDERALES EN LOS MUNICIPIOS (RAMOS 28 Y 33)

Para entrar a analizar la temática que nos ocupa, es conveniente explorar las características de los recursos incluidos en los ramos 28 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación que se otorgan a los municipios y han sido motivo de controversias electorales, a la luz de la exposición del marco normativo atinente que los regula, con el objeto de conocer qué son y cómo se integran.

Conforme al artículo 115, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las entidades federativas deben adoptar para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, precisando que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine en cada caso.

Posteriormente, en las fracciones I y II del dispositivo mencionado, se enumeran las características del Municipio como institución política fundamental en la estructura del Estado Mexicano, de las cuales se considera importante destacar las siguientes:

- Tienen personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Cuentan con un gobierno autónomo en el ámbito administrativo.
- El Ayuntamiento es su órgano administrativo y es electo mediante sufragio universal.
- Poseen facultad reglamentaria para los asuntos de su competencia.
- Están a su cargo algunos servicios públicos.
- Administra libremente su hacienda pública.

Además, también de conformidad con el último párrafo de la fracción IV, del citado artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria como las aportaciones federales, deben ejercerse de forma directa por los Ayuntamientos o por quienes estos autoricen conforme a la ley.

En esa lógica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la jurisprudencia de rubro “HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115,

FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS” (SCJN, 2010, Registro 163468), en la que medularmente estableció que dicho precepto contempla determinados principios, derechos y facultades de carácter económico, financiero y tributario en favor de los municipios, los cuales deben garantizar de forma irrestricta el respeto a su autonomía.

Con base en el anterior criterio jurisprudencial, es posible advertir un postulado fundamental para el tema en examen, relativo a que los municipios tienen el derecho a la libre administración de la hacienda municipal, teniendo como principal finalidad el fortalecimiento de su autonomía y su autosuficiencia económica, lo que significa alcanzar la plena satisfacción de sus necesidades y que no se vean afectados por intereses ajenos.

Ahora bien, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, año con año, se prevén los recursos económicos destinados a los denominados ramos generales 28 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, los cuales consisten y se integran de la manera siguiente:

Por una parte, el ramo general 28 corresponde a las participaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación que contiene los recursos correspondientes de los ingresos federales e incentivos económicos que se asignan a las entidades federativas y los municipios; su marco jurídico se localiza en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y en sus anexos. Así, este ramo general se integra con las participaciones en ingresos federales e incentivos que se entregan a las entidades federativas y municipios, esencialmente, a través de los fondos siguientes:³

1. Fondo General de Participaciones: se constituye con el 20% (veinte por ciento) de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio (Art. 2 LCF).
2. Fondo de Fomento Municipal: se integra con el 1% (uno por ciento) de dicha recaudación (Art. 2-A LCF).
3. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios: es el que las entidades federativas participan con el 20% (veinte por ciento) de la recaudación por la venta de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, y con el 8% (ocho por ciento) de la recaudación por la venta de tabacos labrados (Art. 3-A LCF).
4. Fondo de Fiscalización y Recaudación: se integra con el 1.25% (uno punto veinticinco por ciento) de la citada recaudación, para reconocer la fiscalización que realizan las entidades federativas (Art. 4 LCF).
5. Fondo de Compensación: es aquel mediante el cual se distribuye la recaudación derivada del aumento a la gasolina y diésel (Art. 4-A LCF).
6. Fondo de Extracción de Hidrocarburos: en este caso, se distribuye el 0.46% (cero punto cuarenta y seis por ciento) del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción (Art. 4-B LCF).
7. Impuesto sobre Automóviles Nuevos: las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre au-

³ Cabe aclarar que como no es el objeto de esta investigación explicar a profundidad los fondos que se señalan, ni mucho menos cuestionarlos, únicamente se mencionan de manera descriptiva.

- tomóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% (cien por ciento) de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% (veinte por ciento) a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva (Art. 1º, último párrafo LCF).
8. *El 0.136% (cero punto ciento treinta y seis por ciento) de la recaudación que se entrega a los municipios fronterizos y marítimos por los que materialmente se realiza la entrada o la salida del país, de los bienes que se importan o exportan.* En estos casos, dicho porcentaje se aportará siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera (Art. 2-A primer párrafo LCF).
 9. *El porcentaje establecido en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.* En el caso, se distribuye entre los municipios por los que se exporta petróleo crudo y gas natural que se determinará conforme a las proporciones previstas en la Ley de Ingresos de la Federación del año de que se trate.⁴

Ahora bien, la Federación realiza las transferencias conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, así como en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y, de conformidad con el artículo 9º de dicha Ley, los recursos que son canalizados a las entidades federativas y municipios no están condicionados en su entrega ni en su ejercicio por parte de la Federación. Por tanto, corresponderá a cada Congreso establecer su manejo y aplicación en las partidas en que habrán de erogarse, así como su distribución entre los municipios.

Por otro lado, el ramo 33 es el mecanismo presupuestario que fue diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en rubros tales como: educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social, e infraestructura educativa.

El marco jurídico específico de este ramo se encuentra establecido en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, y se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con porcentajes que se establecen de la recaudación federal participable establecidos en el artículo 2º de la citada Ley, el cual se integra de la manera siguiente:

- a. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto: se trata de un mecanismo de financiamiento por el que se apoya a los Estados con los recursos necesarios para cubrir el pago de servicios personales correspondiente al personal que ocupa las plazas transferidas a los Estados, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (Art. 26 LCF).
- b. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud: se determina a partir de los elementos siguientes (Art. 30 LCF):

⁴ Conforme al artículo sexto del decreto por el que se expide la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos y de la Ley de Coordinación Fiscal y se expide la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014.

- i. Inventario de infraestructura médica y las plantillas del personal;
 - ii. Recursos transferidos a los Estados, por concepto de incrementos salariales, prestaciones; así como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste;
 - iii. Recursos transferidos a las entidades federativas, para cubrir el gasto de operación e inversión; y,
 - iv. Otros recursos que se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- e. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social: se compone por un monto equivalente al 2.5294% (dos punto cinco mil doscientos noventa y cuatro por ciento) (Art. 32 LCF).
 - f. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal: se integra por un monto de referencia equivalente al 2.35% (dos punto treinta y cinco por ciento).
 - g. Fondo de Aportaciones Múltiples: se establece por un monto de referencia de 0.814% (cero punto ochocientos catorce por ciento) (Arts. 39 y 40 LCF).
 - h. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos: se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales con base en lo establecido en el artículo 43 de la LCF.
 - i. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal: se determinan con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, que reciban dichas entidades utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la implementación de programas de prevención del delito; los recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios, y el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura (Art. 44 LCF).
 - j. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas: se establece por un monto equivalente al 1.40% (uno punto cuarenta por ciento) de la recaudación federal participable (Art. 46 LCF).

Como se puede apreciar, los recursos de los ramos 28 y 33 tienen, entre otros beneficiarios, a los Ayuntamientos, por lo que a continuación se revisará, de acuerdo con la experiencia jurisdiccional electoral, cómo se administran los recursos cuando los municipios de las entidades federativas los reciben y cómo se administran una vez que estos son transferidos a las Agencias Municipales, cuya población pertenece a un pueblo o comunidad indígena.

ADMINISTRACIÓN DIRECTA DE LOS RECURSOS DE LAS AGENCIAS MUNICIPALES EN COMUNIDADES INDÍGENAS

En armonía con el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, el ejercicio de los recursos del Ayuntamiento que integran la hacienda pública municipal implica, que se ejerzan de forma directa por quienes ellos autorizan conforme a la Ley.

Ahora bien, el artículo 2º, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, reconoce que la Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, a quienes le reconoce el derecho a la libre determinación, en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

El mismo precepto constitucional, en su apartado B, fracción II, establece que las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos. En este contexto, las Agencias Municipales y de Policía del estado de Oaxaca son reconocidas legalmente como categorías administrativas y titulares del derecho de autodeterminación por referirse a comunidades indígenas, por lo que les asiste el derecho a recibir mensualmente de los Ayuntamientos los montos que éstos destinen en su presupuesto de egresos, de los recursos que ingresen a la hacienda municipal incluidos los comprendidos en los ramos 28 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Es importante señalar que la “categoría administrativa” es aquella que se le reconoce a una determinada comunidad dentro del nivel del Gobierno Municipal en el estado de Oaxaca, según el número de sus habitantes; es decir, es una calidad con un criterio eminentemente basado en la concentración demográfica de determinadas localidades.

En ese sentido, el artículo 17 de la Ley Orgánica Municipal de dicho Estado exige que para tener la categoría de Agencia Municipal se requiere que la localidad cuente con un censo no menor de diez mil habitantes, mientras que para tener la de Agencia de Policía, se requiere un mínimo de cinco mil habitantes.

Se considera relevante tener presente lo anterior, porque la justicia electoral, como se verá más adelante, no reconoce el derecho de administrar los recursos a localidades que no tienen reconocida esa calidad, a pesar de que se traten de pueblos o comunidades indígenas.

Por tanto, si las Agencias Municipales pertenecen a comunidades indígenas, entonces son titulares del derecho de autodeterminación, el cual, conforme a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas implica que “determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (DNUDPI, Artículo 3). Además, dicho precepto establece que, “en ejercicio de su derecho de libre determinación, dichas comunidades tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales”, siendo enfática en señalar que pueden disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas (DNUDPI, Artículo 4).

Ahora bien, en ese sentido, el TEPJF, al resolver asuntos sobre sistemas normativos internos, por ejemplo, el registrado bajo el expediente SX-JDC-16/2018,⁵ ha sostenido que las comunidades indígenas tienen derecho a participar sin discriminación, en la toma de decisiones de sus comunidades, a través de representantes electos de acuerdo con sus propios procedimientos y se ha reconocido, que esa manifestación concreta de la autonomía comprende los aspectos siguientes:

- a. El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus sistemas normativos o usos y costumbres, y respetando los derechos humanos de sus integrantes;
- b. El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales;
- c. La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses.

Así, los derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas constituyen el fundamento de otros, como el derecho a definir sus propias formas de organización social, económica, política y cultural. En consecuencia, aquellos derechos constituyen la piedra angular para el efectivo ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, teniendo como límites los que la propia Constitución Federal establece.

Sobre ese particular, la Sala Superior del TEPJF al resolver los expedientes identificados con las claves SUP-REC-19/2014, SUP-REC-439/2014, así como SUP-REC-7/2015 y SUP-REC-8/2015 acumulados, ha señalado que en el marco de aplicación de los derechos individuales y colectivos indígenas, a la luz del respeto al derecho a la libre determinación, se debe privilegiar en estos casos el principio de maximización de la autonomía y minimización de la intervención, salvaguardando y protegiendo el sistema normativo interno que rige a cada pueblo o comunidad indígena, lo que permite la posibilidad de establecer sus propias formas de organización como también la de regularlas, pues ambos aspectos constituyen la base fundamental del autogobierno indígena, es decir, su autodeterminación.

Así, en los casos de los que se ocupa este ensayo, las Agencias Municipales del estado de Oaxaca tienen la naturaleza jurídica de categorías administrativas autónomas.

Lo anterior, aunado al derecho a la libre determinación o autogobierno, implica que cuentan con el derecho de administrar de forma directa los recursos que les corresponden, entre estos, los correspondientes a los ramos 28 y 33.

Ahora bien, ese reconocimiento, *per se*, no implica que cuenten con la potestad de recibir directamente dichos recursos federales, porque de acuerdo con las

⁵ Diversos precedentes emitidos por la Sala Superior del TEPJF sirvieron de base en la construcción del criterio plasmado en la sentencia citada, tales como los identificados con las claves: SUP-REC-180/2016, SUP-REC-851/2015 y SUP-JDC-325/2014, solo por citar algunos.

leyes, los Ayuntamientos deben ser quienes asignen y entreguen dichos recursos, tal como lo ha determinado la jurisdicción electoral.

Efectivamente, el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que las Agencias Municipales y de Policía recibirán mensualmente de los Ayuntamientos, los montos que el propio Ayuntamiento destine en su presupuesto de egresos a cada una de aquellas, de los recursos que ingresen a la hacienda municipal derivados de participaciones federales, fondos de aportaciones federales, impuestos, productos, derechos y aprovechamientos municipales.

Acorde con lo anterior, el derecho de autogobierno incluye, entre otros aspectos, la transferencia de responsabilidades a través de sus autoridades tradicionales o reconocidas, en relación con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculada con el de participación política efectiva, lo cual requiere de la administración directa de los recursos que le corresponden.

Por consiguiente, para armonizar los derechos de los municipios con los de las agencias municipales en comunidades indígenas, resulta de vital importancia que se consulte de manera previa, informada y de buena fe, por conducto de sus autoridades tradicionales, los elementos cuantitativos y cualitativos necesarios para la transferencia de responsabilidades en relación con el derecho a la administración directa de los recursos económicos que les corresponden, tal como lo ha considerado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de rubro “COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES” (SCJN, 2013. Registro 20004170).

Esa misma lógica siguen las tesis dictadas por la Sala Superior del TEPJF, cuyos rubros son:

- “CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LA REALIZADA POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL, CUANDO EMITA ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS” (TEPJF, 2015 Tesis LXXXVII/2015).
- “PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, INFORMADA Y DE BUENA FE ES PROCEDENTE PARA DEFINIR LOS ELEMENTOS (CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS), NECESARIOS PARA LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES DERIVADAS DEL DERECHO AL AUTOGOBIERNO” (TEPJF, 2016 Tesis LXIV/2016).

En este contexto, es relevante precisar que el objeto de una consulta a un pueblo o comunidad indígena no resuelve en sí, ni en definitiva, la entrega misma de los recursos que constitucional y legalmente les corresponden, porque su finalidad primordial es la de definir los elementos cuantitativos y cualitativos que se estimen necesarios para la transferencia de responsabilidades relacionadas con la administración directa de recursos, conforme con los mandatos constitucionales y convencionales mencionados.

Resulta importante señalar que los elementos cualitativos, son aspectos que se acuerdan en una consulta previa y que consisten esencialmente en determinar:

i) Quiénes serán la o las autoridades municipales, tradicionales o comunitarias que

tendrán a su cargo la administración de los recursos económicos; ii) La forma en cómo van a rendir las cuentas, es decir, como se llevará a cabo la fiscalización y la auditoría de esos recursos; y iii) Los criterios de ejecución para la operatividad de los recursos, esto es, las fechas de entrega, si es en una sola exhibición o en ministraciones, o si se hace mediante institución bancaria u otra forma.

Los elementos cuantitativos son los que fijan, esencialmente, el porcentaje que según se acuerde en la consulta previa, correspondería a las agencias municipales, tradicionales o comunitarias respecto de la totalidad de los recursos que ingresen a la hacienda municipal, tales como partidas específicas, o bien, aportaciones extraordinarias.

En consecuencia, tales elementos configuran el derecho de las comunidades a administrar directamente los recursos que les corresponden; por ende, dichas consultas buscan establecer los elementos que servirán para hacer posible las condiciones de legalidad, transparencia y rendición de cuentas, siempre que culturalmente sean compatibles con la propia comunidad indígena.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha establecido que, entre otros requisitos, las consultas para estos efectos deben realizarse de buena fe, de manera informada, mediante procedimientos culturalmente adecuados y que deben dirigirse a alcanzar acuerdos, por supuesto, tomando en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o comunidad de que se trate:

La Corte ha establecido que, para garantizar la participación efectiva de los integrantes de un pueblo o comunidad indígena en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente y de manera informada, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones, en el marco de una comunicación constante entre las partes. Además, las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo o la comunidad, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. Asimismo, el Estado debe asegurarse que los miembros del pueblo o de la comunidad tengan conocimiento de los posibles beneficios y riesgos, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto. Por último, la consulta debe tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o comunidad para la toma de decisiones. El incumplimiento de esta obligación, o la realización de la consulta sin observar sus características esenciales, comprometen la responsabilidad internacional de los Estados (CIDH, 2012, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador).

Por tanto, la facultad de administrar directamente las asignaciones presupuestales de referencia se actualiza una vez que tales recursos les son entregados a la Agencia por el ayuntamiento, porque ni del citado artículo 2º constitucional, ni de alguna otra disposición, se desprende el derecho a la entrega directa de los referidos recursos a las Agencias Municipales por parte de la Secretaría de Finanzas del Estado sin que estos ingresen previamente a la hacienda municipal del respectivo Ayuntamiento; por el contrario, todas las disposiciones constitucionales y legales aplicables

son claras en determinar que tales recursos necesariamente deben ser canalizados a través de los ayuntamientos o de quien estos autoricen.

Ello cobra sentido, en tanto que los Ayuntamientos son los encargados de dotar a las Agencias Municipales de los servicios públicos básicos para atender sus necesidades de obra, entre otras, debido a que la prioridad para éstas debe ser que sean tomadas en cuenta dentro de la distribución de las aportaciones federales que el Ayuntamiento reciba en el periodo.

Así las cosas, las salas del TEPJF en los asuntos relacionados sobre esta temática permiten establecer el *statu quo* de la justicia electoral en este tipo de controversias.

EL TEPJF EN LOS CONFLICTOS POR LA ASIGNACIÓN Y ENTREGA DE RECURSOS DE LOS AYUNTAMIENTOS A LAS AGENCIAS MUNICIPALES (PERSPECTIVA)

Fue en el 2016 cuando, por primera vez la justicia electoral, a través de la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF dentro del expediente SUP-JDC-1865/2015 marcó un nuevo derrotero al dar entrada a una controversia relacionada con la asignación y entrega de recursos a agencias municipales, a partir de la interpretación de su derecho a la autonomía y la autodeterminación. Cabe señalar que la votación no fue unánime, porque el entonces magistrado Flavio Galván Rivera estimó que el juicio resultaba improcedente debido a que la controversia no formaba parte de la materia electoral.

Este caso tuvo su origen en la problemática planteada por integrantes de la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro, dentro del municipio de Tingambato, Michoacán, quienes solicitaron al Ayuntamiento, que se les entregara de manera directa y no por medio del Municipio, la parte proporcional del presupuesto federal asignado, tomando en cuenta el número de población que tiene la comunidad y sus propias necesidades.

En esa ocasión, la Sala Superior para conocer de dicha controversia, justificó que la temática correspondía al ámbito electoral al invocar, esencialmente, los derechos colectivos de autodeterminación, autonomía y autogobierno vinculándolos con el de participación política efectiva y la administración de los recursos correspondientes que por ley les corresponden a las Agencias Municipales.

De esta manera, se determinó procedente una *acción declarativa de certeza de derechos* reiterando que la referida comunidad indígena contaba con los derechos colectivos mencionados, determinando libremente su condición política frente a las autoridades del estado de Michoacán.

A partir de dicha sentencia, el TEPJF marcó un parteaguas en el tema y pese a que para algunas voces el tema no correspondía al ámbito electoral, lo cierto es que a partir de ese momento se abrió la posibilidad de que se ventilara en la vía judicial electoral esa problemática y, por ende, desde ese momento se ha delineado una importante línea jurisprudencial que, igualmente es importante subrayar, también fijó límites en el conocimiento de este tipo de asuntos.

Ello, al precisar que no todas las controversias vinculadas con el derecho de las comunidades indígenas a recibir recursos podían ser revisables por la justicia

electoral, dado que no en todos los casos podría establecerse un vínculo jurídico con el ámbito estrictamente electoral. En efecto, en la sentencia SUP-JDC-1865/2015, claramente quedó establecido que escapan de la materia electoral cuestiones relativas a la hacienda municipal, particularmente, la determinación de rubros y montos que puedan corresponder, así como lo relacionado con la periodicidad y el destino de los recursos, porque se consideró que tales aspectos pertenecen a otros ámbitos del Derecho como puede ser el fiscal o el administrativo, por lo que el electoral debe ser muy cuidadoso a efecto de no invadir otras esferas de competencia so pretexto de una tutela que exceda de forma injustificada su competencia.

En otro asunto, en el recurso de reconsideración SUP-REC-780/2018⁶ se dejó en claro que es tutelable a través de la justicia electoral, el reconocimiento efectivo o pleno del derecho a la administración directa de recursos relacionado con derechos de participación política efectiva, así como las condiciones necesarias para su materialización cuando la entrega de los recursos deriva del cumplimiento de un acuerdo previo entre el ayuntamiento y la agencia.

En ese caso, integrantes de la Agencia Municipal de San Juan Sosola, perteneciente al Ayuntamiento de San Jerónimo Sosola, Oaxaca, se inconformaron porque no les habían entregado las participaciones y aportaciones federales acordadas mediante un convenio previamente firmado con el Ayuntamiento, de quien alegaban su incumplimiento injustificado.

En la instancia local, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca ordenó al Presidente Municipal que cumpliera el pago acordado. Inconforme con lo anterior, el Presidente Municipal acudió a la Sala Regional Xalapa del TEPJF, cuya determinación en el expediente SX-JE-85/2018 fue la de revocar la determinación del Tribunal estatal, porque en ese momento se consideró que éste carecía de competencia para atender las impugnaciones relacionadas con el cumplimiento de convenios relacionados con la cuantificación y entrega de recursos públicos de los Ayuntamientos a las Agencias.

Posteriormente, la Sala Superior en el referido recurso de reconsideración 780/2018 que ya se mencionó, determinó que las controversias relacionadas con el incumplimiento de acuerdos previos para la transferencia de recursos de los ramos 28 y 33, derivados de una consulta previa, sí son tutelables a través de la justicia electoral, argumentando que la obtención de recursos para lograr el pleno respeto a sus derechos colectivos de autonomía y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas vinculados con la participación política efectiva en relación con la administración directa de los recursos que les fueron asignados, era un derecho adquirido por mandato judicial de la comunidad indígena tutelable por la vía de la justicia electoral.

En esta sentencia se reiteró como límite en el conocimiento jurisdiccional electoral de este tipo de asuntos, que no se trataba de una controversia que estuviera enderezada a la definición de montos o responsabilidades de índole fiscal y/o administrativo, porque de haber sido el caso, sería un asunto que no tendría relación con la materia electoral.

Ahora bien, otros casos que se han presentado ante la justicia electoral, concretamente ante la Sala Regional Xalapa del TEPJF pueden consultarse en los expedientes SX-JDC-649/2018, SX-JDC-651/2018, SX-JDC-654/2018 resueltos el

⁶ Resuelto por unanimidad de votos de los Magistrados integrantes de la Sala Superior del TEPJF en sesión pública el 23 de agosto de 2018.

22 de octubre de 2018. En esas controversias, integrantes de los Barrios de San Antonio Petlacala, San Marcos Petlacala y Guadalupe Petlacala, respectivamente y pertenecientes todos al municipio de San Martín Peras, Juxtlahuaca, Oaxaca, que se identifican étnicamente como “Los Nñuu Savi”, solicitaron que la entrega de los citados recursos federales se hiciera de manera directa sin la intervención del Ayuntamiento.

En cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-1118/2018,⁷ la Sala Regional determinó que si bien las Agencias Municipales, por su naturaleza jurídica, pueden administrar directamente los recursos que les corresponden, entre otros, los ramos 28 y 33, ello no implica el reconocimiento de que pueden recibirlos directamente sin la intervención de los ayuntamientos; sin embargo, lo que marcó diferencia con los otros asuntos, es que se razonó que esta consideración no les resultaba aplicable a los Barrios, porque si bien podrían tratarse de comunidades indígenas, lo cierto es que conforme a lo previsto en los artículos 15 y 17 de la Ley Orgánica Municipal, no tenían reconocida la categoría administrativa dentro de la división territorial del estado de Oaxaca.

Como consecuencia, la Sala Regional desestimó la pretensión de los actores, pues consideró que como los Barrios no contaban con la calificativa de categoría administrativa prevista en la ley aplicable, no podían al igual que las Agencias Municipales administrar directamente recursos.

No obstante, se precisó que el Ayuntamiento podía convocar a los representantes de los Barrios, para que expusieran sus necesidades de obra y para opinar sobre el carácter prioritario de las mismas, en relación con la distribución de las aportaciones federales que el Municipio recibiera, pero, sobre todo, se dejó muy claro que esa determinación no equivalía a concluir que se excluyera a los Barrios de recibir los beneficios y proveer a sus habitantes de obras y servicios públicos.

Sobre este asunto conviene aclarar además, que de haber permitido a los Barrios que manejaran directamente sus recursos, se propiciaría el incumplimiento de las normas financieras, presupuestales y fiscales que regulan las partidas específicas que integran los fondos que constituyen los referidos ramos, ni las modalidades de distribución, montos, comprobación y su fiscalización, al no existir dentro del marco jurídico disposición alguna que acompañara la pretensión formulada por los Barrios enjuiciantes.

Razones que, desde nuestra perspectiva, orientaron el sentido de dichas sentencias de forma apegada a derecho, velando de forma irrestricta por el respeto de principios jurídicos fundamentales.

⁷ Este asunto fue resuelto por la Sala Superior el 10 de octubre de 2018, y revocó las determinaciones de los juicios SX-JDC-649/2018, SX-JDC-651/2018, SX-JDC-654/2018, en los que ciudadanos pertenecientes a los Barrios arriba mencionados habían solicitado la entrega de los recursos de manera directa a la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca, quien mediante oficio les informó que estaba imposibilitada jurídica y materialmente para afectar de manera directa las participaciones de los municipios, respuesta que fue impugnada ante el Tribunal Electoral del estado de Oaxaca, quien a su vez confirmó dicha respuesta; inconformes con esa sentencia, los ciudadanos acudieron a la Sala Regional Xalapa, que en un principio desestimó su pretensión por estimar que no formaba parte del derecho electoral; sin embargo, la Sala Superior razonó que la pretensión final de los recurrentes durante la cadena impugnativa había sido el reconocimiento del derecho de su comunidad indígena para recibir y administrar directamente los recursos que le correspondan, en atención a su autodeterminación, autonomía y autogobierno, por lo que ordenó que se dictaran las sentencias correspondientes.

CONCLUSIONES

Como se ha visto, la justicia electoral ha intervenido en los conflictos relacionados con la entrega de los recursos provenientes de la federación de los Ayuntamientos a sus Agencias Municipales a partir de la resolución del expediente SUP-JDC-1865/2015.

En consecuencia, se han ido estableciendo casuísticamente los supuestos en que los tribunales electorales cuentan con competencia para intervenir en este tema y declarar el derecho de determinadas comunidades y pueblos indígenas a recibir los recursos a que tienen derecho, cuidando los límites al ejercicio de estos derechos y su respectiva tutela en la vía electoral.

Como resultado de lo anterior, los supuestos en que la justicia electoral ha considerado ser competente, son concretamente:

- Cuando las agencias municipales reclaman el reconocimiento efectivo o pleno del derecho a la administración directa de recursos federales, en ejercicio de sus derechos de participación política efectiva en la conducción de los asuntos públicos con motivo de su autogobierno y libre determinación en su calidad de pueblos y comunidades indígenas, así como las condiciones necesarias para su materialización; y
- Cuando la entrega de los recursos derive del cumplimiento de un acuerdo alcanzado en una consulta previa e informada que determinó los elementos cuantitativos y cualitativos para la transferencia de recursos y que, en su caso, deriven de una sentencia emitida por un tribunal electoral.

En cambio, de manera muy puntual, el TEJF también ha explicado que escapan al derecho electoral las cuestiones relativas:

- A la hacienda municipal, particularmente, la determinación de rubros y montos que les pueden corresponder,
- A la periodicidad y el destino de los recursos.

Lo anterior, ya que esos temas corresponden a materias de otros ámbitos, como pueden ser, el fiscal y/o el administrativo.

Sobre este particular, se considera jurídicamente relevante que la justicia electoral, sin perder su dinámica garantista y progresista en la materia, particularmente cuando se trata de asuntos relacionados con pueblos y comunidades indígenas, defina lo que le corresponda tutelar y lo que en todo caso debe ocupar a otros ámbitos del derecho, porque ello abona al cumplimiento del mandato constitucional previsto en el artículo 2°, apartado A, fracción VIII, que ordena garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el acceso pleno a la jurisdicción del Estado, según la competencia de cada autoridad.

Igualmente, los precedentes en comento también deben servir al legislador para que orientando su labor fundamental en la construcción de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, plasme en la ley, entre otras precisiones, los supuestos específicos para conocer y resolver de esta clase de asuntos, así como algunos de los efectos que pueden tener las sentencias que se dicten en la resolución de este tipo de problemáticas.

En suma, se espera que, con el presente trabajo, se ayude a generar certeza entre la ciudadanía y las autoridades porque son quienes, desde diferentes y legítimos intereses, protagonizan e intervienen en esa clase de controversias y, al final del día, son la razón última de la existencia de las instituciones electorales en México: garantizar el legítimo ejercicio de los derechos en la materia.

REFERENCIAS

1. Alanís, María del Carmen (2016). Justicia Electoral y Derechos Humanos. Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. p. 3.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/1>.
3. Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C. No. 245, párr. 177.
4. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNU DPI). Artículo 4. Recuperado de <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/13-declaracion-pueblos-indigenas.pdf>.
5. Institute For Democracy and Electoral Assistance (IDEA) (2011). Justicia electoral: Una introducción al manual de IDEA Internacional. Recuperado de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/electoral-justice-handbook/justicia-electoral-una-introduccion.pdf>.
6. Ley de Coordinación Fiscal. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf.
7. Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIH_241218.pdf.
8. Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. Recuperado de https://www.congresoosaxaca.gob.mx/legislaciones/legislacion_municipal.
9. Orozco, J. J. (2006). *Justicia Electoral y Garantismo Jurídico*. México: Edit. Porrúa.
10. Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Registro 163468. 1a. CXI/2010. Primera Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII, noviembre de 2010, Pág. 1213.
11. Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Registro 20004170. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, agosto de 2013, Pág. 1213.

12. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Sentencia SUP-REC-7/2015 y su acumulado SUP-REC-8/2015. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/>
13. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Sentencia SUP-JDC-1865/2015. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/buscador/>.
14. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Sentencia SUP-REC-180/2016. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/buscador/>.
15. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Sentencia SUP-REC-851/2015. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/buscador/>.
16. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Sentencia SUP-JDC-325/2014. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/buscador/>.
17. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Sentencia SUP-REC-780/2018. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/buscador/>.
18. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Sentencia SUP-REC-1118/2018. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/buscador/>.
19. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF-SRX) Sala Regional Xalapa, Sentencia (SX-JDC-649/2018). Recuperado de <https://www.te.gob.mx/buscador/>.
20. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF-SRX). Sala Regional Xalapa. SX-JDC-651/2018. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/buscador/>.
21. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Sentencia SUP-REC-19/2014. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/buscador/>.
22. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Sentencia SUP-REC-439/2014. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/buscador/>.
23. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Sentencia SUP-REC-7/2015 y acumulado. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/buscador/>.
24. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF-SRX). Sala Regional Xalapa. Sentencia SX-JDC-654/2018. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/buscador/>.
25. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF-SRX). Sala Regional Xalapa. Sentencia SX-JE-85/2018. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/buscador/>.
26. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). LXIV/2016. Recuperada de <http://sief.te.gob.mx/IUSE/>.

27. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Tesis LXXXVII/2015. Recuperada de <http://sief.te.gob.mx/IUSE/>.
28. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF-SRX). Sala Regional Xalapa. Sentencia (SX-JDC-16/2018). Recuperado de <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

*ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA

Maestro en Derecho Procesal Constitucional.

Profesor de Derecho Electoral, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Magistrado Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Regional Xalapa, México.

ORCID: No tiene.

Correo electrónico: enrique.figueroa@te.gob.mx

Derecho fundamental a la prueba y estándares de suficiencia probatoria

The fundamental right to proof and standards for evidence sufficiency

EDGAR RAMÓN AGUILERA GARCÍA*

Resumen

Luego de presentar a los derechos a la prueba y a su valoración racional como elementos del derecho fundamental a la defensa, el artículo busca contribuir a dilucidar qué factores deberían ser tomados en cuenta para decidir racionalmente qué tan severo o demandante debe ser el estándar de prueba en materia penal. Con tal propósito, se presentan y comparan dos propuestas o modelos para la fijación del nivel óptimo de suficiencia probatoria en contextos jurídicos, propuestos recientemente por Kaplow, Laudan y Saunders. Al final se advierte lo complejo de la cuestión, así como la necesidad de considerar las sutilezas del contexto en el que se pretenden aplicar estas propuestas.

Palabras clave

Derecho a la defensa, Derecho a la prueba, Valoración de la prueba, Estándares de prueba, Epistemología jurídica.

Abstract

After locating both the right to proof and the right to a rational assessment of the evidence within the scope of the fundamental right to defense, the author seeks to contribute to the elucidation of the factors that should be rationally taken into account in order to decide how demanding we want the criminal standard of proof to be. Having set this goal, two recent proposals to that effect are introduced, compared and reviewed: Kaplow's model, and Laudan and Saunders' model. The article concludes by pointing to the highly complex nature of the task and warning that context should be taken seriously into account when applying these proposals.

Key words

Right to defense, Right to proof, Evidence assessment, Standards of proof, Legal epistemology.



Esta obra está bajo licencia Creative Commons
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International (CC BY-NC-SA 4.0)

INTRODUCCIÓN

Que la totalidad de las pruebas válidamente aportadas y practicadas sean tomadas seriamente en cuenta por el juzgador a la hora de motivar su decisión sobre los hechos¹ y que al valorarlas individual y conjuntamente aquel despliegue un tipo de razonamiento lo suficientemente semejante (al menos en sus trazos estructurales más básicos) al que es característico de las mejores prácticas en el terreno de la indagación empírica (como, aunque no sólo, la que llevan a cabo las ciencias naturales y/o sociales), constituyen los dos elementos principales de lo que Ferrer ha dado en llamar el “derecho a la valoración racional de la prueba”, que a su vez es parte del “derecho a la prueba” (2007, pp. 52-59).

“Si como han hecho diversas Constituciones, así como la jurisprudencia y la dogmática constitucional más consolidada” (Ferrer, 2007, p. 53), derivamos ese derecho a la prueba, del *derecho fundamental* a la defensa (o incluso, del derecho fundamental al debido proceso), entonces ese mismo estatus (el de ser un derecho fundamental) es adquirido (o, de algún modo, heredado), tanto por el derecho a la prueba, como por el propio derecho a la valoración racional de aquella.²

Ahora bien, el esquema o patrón general de razonamiento que, de acuerdo con el referido derecho fundamental a la valoración racional de la prueba, “se propone que debería ser emulado por el juzgador al valorar los elementos de juicio de los que dispone, corresponde al de la denominada *metodología de la corroboración de hipótesis*” (Ferrer, 2007, pp. 126-138). El empleo de esta metodología nos permite comparar racionalmente las hipótesis en juego (normalmente al menos dos en contextos jurídicos) a los efectos de determinar cuál cuenta con mayor apoyo inductivo.

No obstante, en ocasiones, al derecho no le es suficiente que una de las hipótesis haya resultado ser simplemente la mejor en términos de su grado de corroboración, sino que exige algo más para que pueda ser declarada probada válidamente. Ese requisito adicional pretende ser capturado por frases como “más allá de toda duda razonable” u otras semejantes como “convicción íntima”, a las que se considera que expresan un estándar de prueba (es decir, un nivel de suficiencia probatoria)

¹ Uso la expresión “motivar” en el sentido que a esta actividad crucial le atribuye la tradición racionalista de la prueba, es decir, como *justificar* la decisión de considerar probados ciertos hechos, y no meramente como la reproducción del *iter* mental que condujo a tomarla.

² Nótese la importancia de discutir sobre lo que a su vez implica ese derecho a la valoración racional de la prueba. Su magnitud es constitucional y tiene repercusiones también a nivel de seguridad jurídica. De ahí la trascendencia de incluir el tipo de análisis que vendrá, en foros que admiten el abordaje de temas de tal calado (como el ofrecido por esta Revista), en los que no simplemente se le relega a una cuestión menor de dogmática procesal, por considerarse poco relevante en una discusión constitucional y de derechos fundamentales.

especialmente demandante para quien tiene que satisfacerlo. Esto es comprensible por ser la materia penal el contexto donde los estándares mencionados normalmente rigen, en el cual, cosas tan sensibles como la libertad personal o incluso la vida (si quitarla es lo que exige una determinada política criminal para cierto tipo de delitos), están en juego.

Pese a que las frases mencionadas pretenden capturar ese elemento adicional que debe ser satisfecho para dar por probada cierta hipótesis (la de culpabilidad en materia penal), al imponerle al juzgador la tarea de monitorear sus estados mentales con miras a que detecte si experimenta o no uno de particular intensidad (la convicción íntima o la ausencia de duda razonable), la valoración racional que pudo haber llevado a determinar cuál de las hipótesis tenía mayor grado de corroboración, puede venirse abajo (y, por tanto, volverse simplemente irrelevante), principalmente por la falta de homogeneidad (o, dicho de otro modo, por la subjetividad) con la que, en distintos juzgadores, pese a que se trate de las mismas pruebas, puede surgir dicho estado. La cuestión es que es justo esto —o sea, la falta de homogeneidad, o bien, la subjetividad (que puede derivar en mera arbitrariedad) a la hora de determinar si el acervo probatorio que sustenta la teoría de la fiscalía (por continuar en el ámbito penal) es suficiente para justificar una condena—, lo que se pretendía evitar con la incorporación del adjetivo “racional” en el derecho fundamental a la valoración de la prueba.

Pues bien, para impedir que esa subjetividad (que, en última instancia, conduce a muchas injusticias) se vuelva a colar por la puerta trasera, se necesita entonces que el estándar de prueba se formule en términos consistentes con la metodología de la corroboración de hipótesis antes referida, es decir, haciendo uso de terminología epistémica (que es la atinente para efectos de la *justificación* de la decisión y no sólo de su explicación psicológica). De lo contrario, no podría hacerse efectivo el derecho a la valoración racional.

Esa es precisamente una línea de investigación en la que trabajan Ferrer (2007, pp. 144-152) y otros (Allen y Pardo, 2018; Rissinger, 2018), o sea, en proponer formulaciones adecuadas del estándar penal (y de otros estándares). Formulación adecuada en el sentido, al menos, de utilizar un vocabulario que continúe haciendo referencia a las operaciones intelectuales que, de forma natural, el método de corroboración de hipótesis nos exige poner en práctica.

Pues bien, lo que haré en este trabajo no es seguir esa misma línea (que es, sin duda importante), sino sacar a relucir otro tipo de discusión que se puede y debe tener con respecto al estándar de prueba en materia penal (aunque, claro está, sus conclusiones generales pueden extenderse a otros ámbitos procesales). Me refiero a la discusión acerca de cómo decidir fijarlo en uno o en otro punto de lo que podría considerarse como una suerte de espectro de suficiencia probatoria.³ Dicho de otro modo, se trata de tener una discusión que contribuya a dilucidar qué factores deberíamos, en principio, tomar en cuenta para hacer al estándar probatorio en materia penal más o menos demandante o severo con bases racionales. Acometer esta cuestión es lógicamente prioritario; debe darse incluso antes de pensar en cómo articular un estándar con vocabulario epistémico, pues debe buscarse que esa articulación refleje el grado de exigencia, severidad o contundencia probatoria elegido.

³ Espectro que se expresaría en términos probabilísticos a la manera de una progresión ascendente de grados de culpabilidad aparente basados en el cúmulo y calidad de las pruebas disponibles en cada punto de dicho espectro.

Para plantear la discusión a la que aludí en el párrafo precedente, me valdré de la exposición sucinta, así como de la comparación, de dos modelos o estrategias para fijar el nivel óptimo de suficiencia probatoria en contextos jurídicos. Sin embargo, antes de hacerlo, debo cerrar esta introducción con una conclusión preliminar a la que hasta ahora nos ha conducido el análisis propuesto. Esa conclusión tiene que ver con el contenido del derecho fundamental a la prueba antes aludido. Si, en efecto, dicho derecho fundamental incluye el de la valoración racional de la prueba, para que ésta pueda ser efectiva, no sólo se debe exigir del juzgador que recurra a la metodología de la corroboración de hipótesis, sino también 1) que el estándar de prueba aplicable se formule en términos consistentes con dicha metodología, ello con el propósito de que su empleo no resulte irrelevante (por ser finalmente desplazada por la detección de estados mentales subjetivos a la hora de tomar la decisión sobre los hechos probados), y 2) que el nivel o grado de exigencia, rigurosidad o severidad de dicho estándar (grado que debe verse reflejado en su formulación con terminología epistémica), sea establecido de la forma más racional posible (lo cual, como veremos, de acuerdo con las propuestas que se estudiarán, tiene que ver con la consideración de la diversa gama de consecuencias positivas y negativas, o de los costos y beneficios, que se siguen, o bien de fijar el estándar en un punto o en otro, y/o de que la decisión final adopte alguna de las modalidades posibles, las cuales, en materia penal, consisten en condenas y absoluciones verdaderas, y en condenas y absoluciones falsas).⁴

OBJETIVO

Como adelanté hacia el final de la sección previa, en este breve ensayo presentaré y compararé dos modelos para la fijación del nivel óptimo de suficiencia probatoria en contextos jurídicos (modelos, por cierto, poco difundidos y discutidos en la tradición romano-germánica). Esto a los efectos 1) de destacar su superioridad sobre la forma superficial en que este problema suele ser encarado, tanto por una gran parte de la academia, como por el legislador (particularmente en México); 2) de identificar sus coincidencias y divergencias, y 3) a los efectos de discutir la viabilidad de su implementación en la materia penal.

Los modelos que serán examinados son, de un lado, el propuesto por Kaplow (2012) y, de otro, el sugerido por Laudan y Saunders (2009).

Debo advertir que, por los límites de extensión de este trabajo y por su alto grado de sofisticación, discutiré aquí, más bien, con las aproximaciones más fieles que me es posible formular respecto de dichos modelos. Hecha esta advertencia, demos paso entonces al desahogo de los compromisos establecidos:

⁴ Hablo aquí de condenas y absoluciones verdaderas y de condenas y absoluciones falsas, desde el punto de vista de su correspondencia (en el caso de las primeras) o de su no correspondencia (en el caso de las segundas), con la realidad. Estos errores no suelen formar parte de la agenda pública, pues implican asumir frontalmente la falibilidad del sistema de impartición de justicia (es decir, que éste puede y suele equivocarse en términos fácticos, ya sea condenando al materialmente inocente, o absolviendo al genuinamente culpable), lo cual no es algo políticamente correcto, sobre todo, para los operadores involucrados en el ejercicio de la función jurisdiccional.

EL MODELO DE KAPLOW

Desde el inicio, Kaplow (2012) deja claro que su objetivo es responder a la cuestión de cómo fijar el umbral de suficiencia probatoria (o *evidence threshold*) en el contexto jurídico y, particularmente, en el terreno de la responsabilidad extracontractual (derecho de daños o *tort-law*), en donde las sanciones son preponderantemente de carácter pecuniario.

También desde el comienzo, se puede percibir el enfoque consecuencialista (o utilitarista) del cual partirá, al especificar que no sólo está interesado en cómo se fija (o debería racionalmente fijarse) dicho umbral, sino en cómo hacemos esto *de la manera que mejor promueva el bienestar de todos los miembros de una sociedad*. En concreto, el autor sostiene que, al fijarse este umbral, debemos atender a las consecuencias (positivas y negativas desde una perspectiva costo-beneficio) de los posibles veredictos (o *legal outcomes*), es decir, y para seguir en el terreno del derecho de daños, atendiendo a las consecuencias previsibles de la correcta y de la incorrecta atribución de responsabilidad (con la correspondiente imposición de sanciones que ocurre en ambas situaciones), así como a las consecuencias de absolver apropiada y erróneamente en estos casos (agregándose al cuadro, la consideración de la probabilidad de que la decisión respectiva del juzgador adopte cada una de esas modalidades).

Antes de proceder a la articulación de su propuesta, Kaplow destaca la escasa o nula atención que la academia le suele prestar a estas cuestiones, pues, según él, frecuentemente se centra en la denominada “carga de producción de prueba” (que especifica el nivel de prueba que alguna de las partes debe satisfacer para evitar perder por default) o en las reglas que rompen el empate probatorio; o bien, se conforma con las poco profundas e insuficientes justificaciones a las que tradicionalmente se apela para el caso de estándares civiles como el de “la preponderancia de las pruebas”⁵ y para el caso del estándar penal de “más allá de toda duda razonable”.⁶

Pues bien, las consecuencias en las que Kaplow hace mayor énfasis son, tanto el efecto disuasorio (o *deterrence effect*), como el efecto paralizante (o *chilling effect*) que la fijación del umbral en algún punto del espectro de suficiencia probatoria puede tener con respecto a los actos dañinos (o *harmful acts*), tratándose del primer efecto, y con respecto a los actos benignos (o *benign acts*), en el caso del segundo efecto.

Por “acto dañino” Kaplow entiende al acto que genera algún beneficio privado (cuantificable en términos económicos) para quien lo comete, a costa de un daño externo causado a un tercero (también cuantificable en términos económicos). Por su parte, por “acto benigno”, se entiende también al acto que genera un beneficio privado para quien lo realiza, sólo que, en este caso, no existe un daño externo causado a un tercero.

Como explica Kaplow, en realidad, ambos efectos –el disuasorio y el paralizante– son conceptualmente equivalentes en el sentido de que, en los dos escenarios, el ciudadano recibe incentivos negativos que inhiben ciertas conductas. La diferencia es que, por el daño externo causado a algún tercero que acompaña a los actos dañinos y por la ausencia de este daño en el caso de los benignos, el efecto disuasorio

⁵ Aquí la justificación es que, dado que no se trata de la materia penal, no hay razón para implementar otro más exigente.

⁶ Siendo la justificación tradicional el deseo de reducir las condenas falsas por ser estos errores los más costosos en contraste con las absoluciones falsas.

es deseable, mientras que el paralizante no lo es (pues se priva al particular de los beneficios privados y legítimos que pudo haber obtenido, y a la sociedad en general, de los beneficios secundarios o en cascada que el acto benigno de que se trate pudo haber acarreado).

La pregunta que surge en este momento es ¿por qué la fijación del umbral en algún punto del espectro de suficiencia probatoria puede tener tanto efectos disuasorios con respecto a cierta proporción de actos dañinos, como efectos paralizantes con respecto a cierta proporción de actos benignos?

La razón es que la fijación del umbral en algún punto del espectro impacta directamente la probabilidad de que los sujetos que cometan actos dañinos y los que realizan actos benignos sean *considerados* responsables para el derecho de daños (lo cual sería correcto para el primer caso, e incorrecto para el segundo), suponiendo que han sido detectados por el sistema de adjudicación (en una suerte de primera fase) y que existan pruebas incriminatorias (aunque no en la acepción penal de este adjetivo). La idea es que, en la medida en que esa probabilidad aumenta, la comisión de actos dañinos y la realización de actos benignos se vuelven menos atractivas para quienes se encuentran deliberando si los llevan a cabo. Y sucede lo contrario si la probabilidad de ser considerados jurídicamente responsables disminuye.

Como veremos después, el aumento o la disminución de la probabilidad de ser hallados responsables no es suficiente para que se den los efectos disuasorios y paralizantes, pues se debe considerar, de un lado, la probabilidad de que los actos dañinos y benignos sean identificados por el sistema jurídico, así como la magnitud o severidad de la sanción respectiva. La multiplicación de esos tres factores nos da como resultado el monto o el valor de la sanción esperada. Pero, por otro lado, debemos también determinar si esa sanción esperada es superior a los beneficios privados que las personas normalmente obtienen por la comisión o la realización de actos dañinos y benignos, pues sólo en ese caso habrá efectos disuasorios y paralizantes.

Antes de continuar con esto, veamos primero cómo la fijación del umbral de suficiencia probatoria en algún punto del espectro impacta la probabilidad de que se atribuya responsabilidad a quienes cometieron actos dañinos y benignos:

Por ejemplo, si imaginamos que superponemos las curvas que representan la forma en que, en condiciones normales, esperaríamos que se distribuyeran, concentraran o agruparan, tanto los casos de actos benignos, como de actos dañinos en función del grado de suficiencia que tienen las pruebas en su contra, podemos ver que, si el umbral se fijara en el punto medio del espectro (es decir, al nivel del 50%), existiría, para el caso de los actos dañinos, un 95% de probabilidades de ser hallados responsables por un juzgador (que en este caso estaría en lo correcto), pues ese sería el porcentaje de casos que, repito, en condiciones normales, se ubicarían después del corte, es decir, a la derecha de la línea vertical que representa el umbral del 50%. Pero también podríamos ver cómo el 5% de los actos dañinos se ubicaría por debajo del punto de corte, es decir, a la izquierda de la línea que representa el punto medio, lo que significa que, en este escenario existiría el 5% de probabilidades de que no se hallara responsable a un sujeto que sí cometió el acto dañino del que se trate (es decir, el 5% de probabilidades de que se absuelva erróneamente).

La otra cara de la moneda tiene que ver con lo que ocurriría con los actos benignos. Pues bien, a estos casos les ocurre lo inverso, es decir, dado que, en condiciones normales, el 95% de los actos benignos se ubicarían a la izquierda del umbral, esa misma probabilidad habría de que fueran acertadamente considerados no responsables. Pero subsistiría una probabilidad del 5% de que fueran considerados (erróneamente) responsables de la comisión de un acto dañino, pues ese sería

el porcentaje de casos (de actos benignos) que se esperaría que estuviesen al lado derecho del punto de corte (cuando ese corte se fija al 50%).

Teniendo el ejemplo anterior como referencia, podemos entender que si el corte (o umbral) se establece en un punto mayor (es decir, si la línea vertical se desplaza a la derecha del 50%), ello modificará el panorama de probabilidades de ser hallados responsables para ambos grupos. La modificación será favorable para los que no cometieron actos dañinos, pues esa probabilidad bajará aún más (porque más de esos casos quedarán a la izquierda del punto de corte). Pero también será favorable para quienes sí cometieron actos dañinos, pues la probabilidad de que sean considerados responsables también disminuye (dado que también más casos de actos dañinos quedarían a la izquierda del punto de corte). En otras palabras, de desplazarse el umbral más y más a la derecha (alejándose con ello más y más del punto medio), se beneficiará a ambos grupos, pues ello reduce la probabilidad de que se impongan correctamente las sanciones respectivas (beneficio para quienes sí cometieron actos dañinos), pero también se reduce la probabilidad (de por sí ya baja) de que dichas sanciones se impongan incorrectamente (beneficio para quienes realizaron actos benignos).

Por otro lado, si suponemos que partimos de un escenario en el que el punto de corte se ha fijado, digamos al nivel del 80% en el espectro de suficiencia probatoria, ¿qué sucedería si se decide desplazar el umbral a la izquierda, es decir, si se decide disminuir su grado de exigencia probatoria (a un punto menor al del 80%, pero mayor al del 50%)? Como ya se intuye, la probabilidad de ser hallados responsables (para el derecho de daños) aumenta para ambos grupos, es decir, dicha probabilidad se incrementa con independencia de si cometieron el acto dañino respectivo o de si, al contrario, realizaron un acto benigno (no obstante, susceptible de ser confundido con uno dañino), pues ahora un cuadro probatorio con una menor fuerza o contundencia incriminatoria es la condición que, de ser satisfecha, detona la decisión de atribuir responsabilidad y la consecuencia de que se imponga la sanción correspondiente.

Ahora bien, líneas arriba dije que el fijar el umbral de suficiencia probatoria en algún punto del espectro produce efectos disuasorios y paralizantes debido a la forma en que esa fijación impacta directamente la probabilidad de que, con base en las pruebas disponibles, se atribuya responsabilidad jurídica. Sin embargo, esa no es toda la historia, pues, como explica Kaplow, dicha probabilidad tiene que multiplicarse 1) por la probabilidad de que los actos dañinos y los actos benignos (susceptibles de confundirse con actos dañinos) sean identificados por el sistema jurídico en lo que el autor se refiere como la primera etapa de la adjudicación, y 2) por la magnitud o severidad de la sanción correspondiente. Al producto de esa multiplicación, Kaplow le denomina “sanción esperada” (o *expected sanction*).

El valor de la sanción esperada, a su vez, tiene que multiplicarse, tanto 1) por la probabilidad de que los actos (dañinos o benignos) se ubiquen, en términos de los beneficios privados que a su autor le reportan, en un rango cercano al valor de la sanción esperada⁷ (en cuyo caso, si esa probabilidad es alta, habrá una también

⁷ Cuando hablo de “en un rango cercano al valor de la sanción esperada”, me refiero a la probabilidad con la que los beneficios privados (tanto de actos dañinos, como de actos benignos) se ubican dentro del intervalo conformado por el antiguo valor de la sanción esperada (digamos, 100) y por el nuevo valor de este factor (digamos, 110), el cual, primordialmente (aunque no exclusivamente) resulta de la modificación a la alta o a la baja (como en el ejemplo en el que la sanción esperada aumenta de 100 a 110) del umbral de suficiencia probatoria.

alta dosis de efectos disuasorios y paralizantes, siempre que los beneficios privados sean menores, aunque por poco, al valor de la sanción esperada)⁸—lo cual nos da el total de actos disuadidos y paralizados—, como 2) por el valor de la ganancia neta por acto (disuadido o paralizado).⁹

El producto de la multiplicación de la totalidad de los factores anteriores equivale, para el caso de los actos dañinos, al valor, monto o cuantía del beneficio de su disuasión (resultante de la alteración del umbral probatorio). Y para el caso de los actos benignos, al valor del *costo* de su paralización (resultante también, de la alteración del estándar).

Dada la deseabilidad social de la disuasión de actos dañinos y la no deseabilidad de la paralización de actos benignos, lo ideal sería que maximizáramos lo primero y que minimizáramos lo segundo. El problema es que, mediante la fijación del umbral de suficiencia probatoria en algún punto del espectro, no es posible obtener simultáneamente el escenario previo. ¿Por qué?

Porque si aumentamos el grado de exigencia probatoria, lo cual disminuye la probabilidad de que se atribuya responsabilidad jurídica (porque será necesario un cuadro probatorio de mayor fuerza a la requerida si el estándar fuera inferior), ello acarrea que haya tanto menores efectos disuasorios de actos dañinos (lo cual no es deseable), como también menores efectos paralizantes (cosa que es deseable). Y si, al contrario, reducimos el grado de exigencia probatoria, lo cual aumenta la probabilidad de que se atribuya responsabilidad jurídica (porque será suficiente un cuadro probatorio de menor fuerza a la requerida si el estándar fuera superior o más demandante), ello acarrea tanto mayores efectos disuasorios (escenario deseable), como también mayores efectos paralizantes (escenario indeseable).

En otras palabras, reducir o aumentar el nivel de exigencia probatoria tiene simultáneamente, tanto efectos deseables de disuasión, como efectos indeseables de paralización. Esos efectos disminuyen conjuntamente (lo cual es “malo” en el caso de la disminución de la disuasión y “bueno” en el caso de la disminución de la paralización) si se incrementa el nivel de suficiencia probatoria requerido, y aumentan también conjuntamente (lo cual es “bueno” en el caso del incremento en disuasión y “malo” en el caso del incremento en paralización), si el nivel de suficiencia probatoria es menos exigente.

Si no podemos maximizar los efectos disuasorios y al mismo tiempo, minimizar los efectos paralizantes, la cuestión entonces es encontrar el punto óptimo o de equilibrio (asumiendo, como se dijo, que subir o bajar el nivel de exigencia probatoria acarreará, en cada caso, una combinación de consecuencias deseables e inde-

⁸ Si el umbral de suficiencia se modifica a la baja con respecto a algún punto inicial, ello, en principio, provocaría el aumento en las cifras de disuasión y de paralización. Digo “en principio” porque si los beneficios privados de ambas clases de acto se ubican en promedio muy por debajo del valor de las sanciones esperadas (tanto de la antigua, como de la nueva sanción esperada), es de esperarse que dichos actos ya hubieran sido disuadidos y/o paralizados cuando estaba vigente el antiguo valor de la sanción esperada. Así mismo, si normalmente los beneficios privados se ubican muy por encima del intervalo de sanciones esperadas (repito, de la antigua y de la recientemente implementada), en este caso tampoco habrá efectos disuasorios y/o paralizantes, porque normalmente la sanción esperada no supera el valor de los beneficios privados.

⁹ Para el caso de los actos dañinos, el valor de su ganancia neta como acto disuadido está determinado por el valor del daño social que habría causado menos el valor del beneficio privado que se hubiera obtenido por la comisión del acto. Y para los actos benignos, su ganancia neta como acto paralizado está determinada sólo por el beneficio privado que le hubiera reportado a su autor de haberse realizado.

seables). Para Kaplow, ese punto óptimo al que se debe fijar el umbral de suficiencia probatoria corresponde a aquel en que los *beneficios* de la disuasión de actos dañinos y los costos de la paralización de actos benignos son *iguales* (para cuyo cálculo, en ambos casos, es decir, en el de los beneficios y en el de los *costos*, hemos de hacer la multiplicación de los factores anteriormente identificados). Hasta aquí con este somero recuento del modelo de Kaplow.

EL MODELO DE LAUDAN Y SAUNDERS

De forma similar a Kaplow (2012), aunque poniendo el acento en la materia penal, Laudan y Saunders (2009) dejan claro que, al abordar el problema del nivel óptimo de suficiencia probatoria, se decantarán por un análisis de corte consecuencialista-utilitarista. Más específicamente, por el empleo de la teoría de las utilidades esperadas.

Esto quiere decir que, para ellos, también es sumamente importante tomar en cuenta las utilidades (positivas y negativas) que pueden asignarse a la totalidad de las modalidades que puede adoptar un veredicto en materia penal, es decir, las utilidades que pueden asignarse tanto a las condenas verdaderas y a las absoluciones también verdaderas, como a las condenas falsas y a las absoluciones falsas (agregándose al cuadro, la probabilidad de que el juzgador incurra en cada una de estas opciones al decidir).

Como Laudan y Saunders reconocen, esta propuesta no es nueva. En realidad, se la debemos a Tribe (1971), la fórmula que específicamente propuso para la derivación del umbral de suficiencia probatoria es la siguiente:

$$p^* = 1/[1 + (UTC - UFA) / (UTA - UFC)]$$

En la expresión anterior, p^* es el umbral de suficiencia probatoria, UTC (por sus siglas en inglés) son las utilidades que se asignan a las condenas verdaderas; UFA (también por sus siglas en inglés), las utilidades (negativas) de las absoluciones falsas; UTA (por sus siglas en inglés), las utilidades de las absoluciones verdaderas, y; UFC (por sus siglas en inglés), las utilidades (negativas) de las condenas falsas.

¿Cómo podríamos fijar el estándar probatorio respectivo en función de las utilidades asignadas a la totalidad de las modalidades que puede adoptar la decisión del juzgador en materia penal?

Para explicarlo imaginemos, como en el caso de Kaplow, un plano con dos ejes. El eje de las x representaría el espectro de suficiencia probatoria (que iría de 0 a 1). Y el eje de las y representaría el espectro de utilidades (que, en principio, podría valerse de cualquier escala). A este cuadro hay que agregar las 4 modalidades de la decisión. ¿Cómo hacemos esto? Trazando 2 líneas horizontales e inclinadas. Una para la condena y la otra para la absolución.

La línea de la condena comenzaría a trazarse de izquierda a derecha desde el punto más bajo en el eje de las y que representa la menor cantidad de utilidades (ese punto correspondería al de una condena falsa, es decir, la decisión que menor utilidad reporta). Dicha línea iría en ascenso hasta alcanzar, en su extremo derecho,

el punto más alto del eje de las y (es decir, el punto de mayores utilidades), así como el punto más alto del eje de las x (el punto de máxima suficiencia probatoria). Ese sitio en el plano es el que corresponde a las condenas verdaderas.

Por su parte, la línea de la absolución comenzaría a trazarse, también de izquierda a derecha desde un punto alto en el eje de las y , pero inferior al punto alcanzado por el extremo derecho de la línea de la condena. Ese sitio corresponde al de la absolución verdadera. La línea de la absolución, a diferencia de la de la condena, iría en descenso hasta alcanzar, en su extremo derecho, un punto bajo en el eje de las y , aunque menos bajo que el ocupado por la línea de la condena (al empezar ésta de izquierda a derecha). Ese sitio sería el de la absolución falsa.

Teniendo esta imagen en mente, el estándar probatorio debería fijarse en el punto de convergencia o de entrecruce de las dos líneas inclinadas, mismas que, al estar superpuestas, forman una especie de cruz o de tache. Si nos centramos en la pinza derecha del tache, podemos apreciar la diferencia en las utilidades asignadas a las condenas verdaderas y a las absoluciones falsas. Y si nos centramos en la pinza izquierda, podemos apreciar la diferencia en las utilidades asignadas a las absoluciones verdaderas y a las condenas falsas.

Desde ahora cabe mencionar que si el estándar penal estuviere fijado entre el .9 y el .95 del eje de las x (como parece exigirlo un sector de la academia cuando interpreta la frase “más allá de toda duda razonable”), ello implicaría una gran abertura de la pinza de la izquierda, y una muy pequeña en el caso de la pinza de la derecha. Más que un dato curioso, esto parece indicar que la atribución de utilidades que iría asociada al estándar de “más allá de toda duda razonable” (cuando se interpreta como requiriendo el .9 de probabilidades de que la hipótesis inculpatória sea verdadera), es muy poco plausible, pues presupondría que las absoluciones falsas no representan casi ningún costo a la sociedad, y que las condenas verdaderas no representan beneficios considerables (si se compara con los costos y los beneficios de una condena falsa y de una absolución verdadera respectivamente). Esto lo retomaremos después.

Volviendo a la propuesta de Tribe, ésta no constituye el primer intento de derivar el estándar probatorio de las utilidades asociadas a cierta clase de veredictos. John Kaplan (1968) ya había propuesto algo semejante, sólo que él se centró exclusivamente en las utilidades (negativas o “desutilidades” como él las llamó) de los veredictos penales erróneos, es decir, en los costos de las condenas falsas y de las absoluciones falsas. Su propuesta la expresó de la manera que sigue:

$$p^* = 1 / [1 + (Dg / Di)]$$

Como ya sabemos, p^* es el estándar de prueba; Dg equivale a las desutilidades de una absolución falsa y Di son las desutilidades de una condena falsa. Como puede verse, para Kaplan, el estándar de prueba es una función de la *ratio* de las desutilidades correspondientes a las dos modalidades erróneas de la decisión fáctica en un proceso penal. Si podemos establecer el valor de esa *ratio*, de acuerdo con Kaplan, ese valor equivaldría al punto del espectro de suficiencia probatoria al que debemos fijar nuestro estándar penal.

Ahora bien, para Laudan y Saunders, Kaplan está equivocado, pues, como ya pudimos ver, su propuesta se centra exclusivamente en los costos (o en las desu-

tilidades) de las modalidades erróneas de un veredicto penal.¹⁰ Esto no debe ser así, pues si hemos de aplicar adecuadamente la teoría de las utilidades esperadas en este ámbito, lo más correcto, técnicamente hablando, es seguir el curso trazado por Tribe. En ese sentido, el objetivo sería determinar las utilidades atribuibles a las condenas y a las absoluciones verdaderas, así como las utilidades atribuibles a las condenas y a las absoluciones falsas.

Para tales efectos, los Laudan y Saunders proponen la consideración de los siguientes factores en la asignación de utilidades a cada una de las modalidades de la decisión: 1) el delincuente obtiene su merecido (sí o no); 2) reducción o control del delito por *incapacitación* del delincuente (sí o no); 3) reducción o control del delito por disuasión (sí o no); 4) daño grave causado a un acusado inocente (sí o no); 5) cierre para la(s) víctima(s) (sí o no); 6) el veredicto es modificable en apelación (sí o no); 7) se promueven la verdad y la justicia (sí o no), y; 8) restablecimiento parcial de la reputación del acusado (sí o no). La idea es que, cuando le preguntemos, por ejemplo, a los legisladores (y principalmente a ellos, pues parece que son a quienes les corresponde fijar el estándar probatorio, ya que su función es representar al pueblo justamente en la toma de estas decisiones tan importantes de política pública), qué utilidades le asignarían a cada modalidad de la decisión en materia penal, se les ofrezca ese listado para que guíen sus asignaciones de utilidad (suponiendo que dichos factores son los que racionalmente tendrían que ser tomados en cuenta por cualquiera).

Sin embargo, Laudan y Saunders proponen una vía alterna a la anterior, o, en todo caso, complementaria. Esa vía no consiste en pedirle a la gente que, tomando en cuenta cada uno de los factores del listado anterior, nos diga cuáles son las utilidades que desde su perspectiva le corresponden a cada una de las modalidades de la decisión del juzgador en materia penal. La estrategia consiste, más bien, en plantearles la realización de un ejercicio que, sin indagar directamente sobre las utilidades referidas, no obstante, sea capaz de extraer información que implícitamente contenga las asignaciones de utilidad que buscamos.

El ejercicio en comento es el siguiente:

“Has recibido \$100,000.00 pesos libres de impuestos. Puedes quedarte con todo, o bien puedes gastar una parte o toda la cantidad de la siguiente manera: Un delincuente ha sido absuelto de un homicidio que sí cometió. En el juzgado de al lado, una persona inocente ha sido erróneamente sentenciada a 15 años de prisión también por un delito de homicidio. Imagina ahora que existe un genio que, al exa-

¹⁰ Sin embargo, según Laudan y Saunders, la propuesta de Kaplan, con todo y lo poco que hay de discusión en torno a estos asuntos en la academia, ha sido la que mejor recepción ha tenido. Entre otras cosas, ello se debe 1) a que la propuesta de Kaplan simplifica los cálculos necesarios para derivar de ellos al estándar de prueba, pues, en principio, sólo requiere que haya consenso con respecto a los costos de los veredictos erróneos; 2) a que dicha propuesta es congruente con la larga tradición occidental de pensar que los veredictos realmente importantes en materia de fijación del estándar probatorio penal son justamente las condenas falsas y las absoluciones falsas, y; 3) debido a que la fórmula de Kaplan no exige que haya consenso, ni siquiera con respecto a los costos (o desutilidades) de los veredictos erróneos, pues es suficiente con que se decida cuál es la ratio aceptable de aquellos, siendo la más común, la ratio sugerida implícitamente por William Blackstone cuando sostuvo que era mejor que hubiera 10 culpables sueltos que un inocente condenado. En efecto, esta frase refleja una determinada distribución deseable de los errores previsibles en materia penal (10 absoluciones falsas por cada condena falsa), pero la frase en comento puede reinterpretarse también de tal suerte que exprese la siguiente ratio de costos: Las condenas falsas son 10 veces más costosas que las absoluciones falsas, lo cual es suficiente para aplicar la fórmula de Kaplan y así obtener un estándar de alrededor del 90%, lo cual es consistente con una lectura exigente de la formulación semántica (o coloquial) del típico estándar penal anglo-sajón, “más allá de toda duda razonable.”

minar cualquier caso penal que se le presente, puede, sin equivocarse nunca, saber si la persona es inocente o si es culpable del delito que se le imputa. Este genio también posee la autoridad jurídica para corregir los veredictos erróneos emitidos por otras personas. Tú no sabes nada con respecto a los acusados anteriores (nada del acusado absuelto y nada del acusado condenado, salvo por el hecho, claro, de que el primero es materialmente culpable y que el segundo es genuinamente inocente). Pues bien, puedes usar algo de tus \$100,000 para pagarle al genio a los efectos de que corrija la absolución falsa y la cambie por una condena verdadera, y puedes invertir también algo de esa cantidad para que el genio corrija la condena falsa y la convierta en una absolución verdadera. ¿Cuál es la cantidad máxima que invertirías para que el genio corrija el primer error y cuál la cantidad máxima que pagarías para que corrija el segundo?”

Laudan y Saunders afirman que el ejercicio anterior está diseñado para que refleje (y saque provecho de) el valor que normalmente atribuimos a la diferencia en utilidades entre los veredictos falsos y los verdaderos. En este sentido, al realizar este ejercicio, las personas implícitamente nos devuelven lo que es importante para la fórmula de Tribe, es decir, su impresión de la ratio de dos diferencias, o sea, de la diferencia representada por las utilidades de las condenas verdaderas menos las utilidades de las absoluciones falsas y de la diferencia representada por las utilidades de las absoluciones verdaderas menos las utilidades de las condenas falsas.

Con base en la aplicación del instrumento en comento a varias personas (aunque los autores no dan más datos al respecto), Laudan y Saunders han obtenido como resultado que la gente normalmente está dispuesta a decantarse (aunque quizá no lo sepa conscientemente) por un estándar de prueba de alrededor del 75% (que sería el requisito propio del estándar conocido como “prueba clara y convincente”), es decir, por un estándar muy inferior al que se pregona en el discurso oficial (que, como sabemos, es de entre el 90 y 95%, y que corresponde a “más allá de toda duda razonable”).

Este resultado es sumamente importante (al menos para el estándar aplicable a casos de homicidio, y con ello vemos que los autores reconocen que los estándares probatorios podrían variar en función del tipo de caso, del momento procesal, etc.), pues muestra que, como sociedad, realmente no somos tan indiferentes a los costos de las absoluciones falsas y a los beneficios de las condenas verdaderas como podría suponerse en la frase Blackstoneana de que es mejor liberar a 10 culpables que condenar a un solo inocente. Dicho de otro modo, lo anterior muestra, o de menos apunta en la dirección de que no parece racional ser tan “garantistas” (en el sentido de exigir que el estándar penal se ubique en el rango del 90 y 95%), y que quizá una mejor opción nos la de un escenario más *veritativo-promotor* (o *truth-seeking* como lo llama Laudan), en el que, en efecto, los errores se distribuyan de tal suerte que las absoluciones falsas superen en abundancia a las condenas falsas (lo cual implica no emplear el estándar de la “preponderancia de las pruebas”, sino uno más exigente), pero en el que, no obstante, dichos errores *en conjunto* hayan sido reducidos de manera que nos acerquemos más a la cifra inevitable de éstos (lo cual, en principio, se logra con un estándar de alrededor del 75%).

Esta sugerencia que podemos encontrar en la aplicación del modelo de Laudan y Saunders de que, dadas ciertas condiciones, parece más conveniente que vayamos en contra de la sabiduría popular que pugna por continuar la línea de Blackstone y, por tanto, por implementar un nivel de suficiencia probatoria del 90%, o incluso mayor, se refuerza con la inclusión en el panorama de una base empírica más

sólida para fundar sobre ella los costos de las absoluciones falsas. Me refiero a los estudios en torno a las actividades habituales de los ofensores reincidentes, muchos de los cuales son liberados sistemáticamente cuando está vigente un estándar como el de “más allá de toda duda razonable” (en su versión probabilística de entre 90 y 95%).

Y es que, como sabemos, la implementación del estándar de “más allá de toda duda razonable”, normalmente suele justificarse en la idea de que “es mejor liberar a 10 culpables que condenar a un inocente”, porque supuestamente condenar erróneamente es 10 veces más grave que liberar a alguien de forma incorrecta (“de forma incorrecta” desde el punto de vista epistémico, es decir, cuando, pese a que las pruebas no fueron suficientes de acuerdo con el estándar en comento, al menos bastan para justificar la creencia en que la persona respectiva es culpable). La pregunta que cabe hacer ahora es: ¿Contamos con evidencia empírica que respalde la idea común de que los falsos positivos son errores 10 veces más graves que los falsos negativos?

De acuerdo con Laudan (2017), la respuesta es un rotundo no, al menos en lo que se refiere a la adjudicación de los denominados “crímenes violentos” en los Estados Unidos (categoría que comprende al homicidio doloso o *murder*, la violación o *rape*, el asalto agravado o *aggravated assault* y el robo a mano armada o *armed robbery*). Con base en la métrica que propone, “los falsos positivos en estos casos son aproximadamente sólo 2 veces más graves que los falsos negativos” (Laudan, 2017, pp. 73-78), de lo cual se sigue que, si la forma en que deseamos que se distribuyan estos errores en un periodo determinado refleje sus costos respectivos, la ratio apropiada debería ser de 2 falsos negativos por cada falso positivo. Si esto es así y suponiendo que también es correcta la apreciación de Laudan de que en la actualidad la *ratio* de errores ronda el consejo de Blackstone (Laudan, 2017, p. 79, Tabla 6, fila 3), los Estados Unidos (y, en principio, cualquier otro país en condiciones semejantes), debería considerar tomar las medidas pertinentes para implementar la ratio apropiada (repito, de 2 falsos negativos por cada falso positivo) en la práctica. En términos generales, lo que se tendría que hacer es buscar atenuar los efectos de los dispositivos procesales que hoy se encuentran confiriéndole al acusado una protección desproporcionada. ¿Cómo? Principalmente (aunque no sólo) reduciendo la severidad del estándar de prueba actual, es decir, sustituyendo el de “más allá de toda duda razonable” por otro aproximado al de “prueba clara y convincente” (de menor exigencia que el anterior, aunque no tan poco demandante como el de la preponderancia de las pruebas) (Laudan, 2017, pp. 88-109); y limitando los supuestos de exclusión probatoria (Laudan, 2013, pp. 47-55, 209-266, 293-312). Esas medidas se tornan más urgentes si consideramos no sólo el costo individual de los falsos positivos y de los falsos negativos, sino su costo total resultante de considerar todas las condenas falsas y las absoluciones falsas cometidas en un periodo específico. Para ilustrar este punto, volvamos al caso de Laudan:

Algunos datos importantes del periodo que tomó como objeto de su análisis (el año 2008) son los siguientes (Laudan, 2017, pp. 5-6): Durante el año considerado hubo en Estados Unidos alrededor de 1.7 millones de crímenes violentos consumados. En respuesta a lo anterior, la policía arrestó a 595 mil sospechosos (a 22 mil por homicidio doloso, a 36 mil por violación, a 288 mil por asalto agravado y a 158 mil por robo a mano armada). Ya sea por iniciativa del fiscal o de un juez, se desestimaron los cargos contra 217 mil arrestados. De los restantes, 333 mil fueron condenados por vía de un acuerdo (*plea bargain agreement*), dejando con ello

alrededor de sólo 45 mil personas, cuyo caso prosiguió a la etapa de juicio oral, de las cuales 30 mil fueron condenados y 15 mil fueron absueltos. Considerados en conjunto hubo 363 mil delincuentes condenados, ya sea mediante acuerdo o luego del juicio respectivo, y los restantes 232 mil arrestados salieron libres (ya sea por la desestimación de los cargos en su contra o por haber recibido una absolución).

El siguiente paso es agregar al cuadro anterior la información crucial consistente en la frecuencia y costos asociados a los falsos positivos (expresión que en el vocabulario de Laudan comprende a los erróneamente condenados, ya sea como resultado de un juicio o de un acuerdo) y a los falsos negativos (expresión que comprende a los culpables materiales liberados como resultado de la desestimación de los cargos en su contra o por haber recibido una absolución).

En este orden de ideas, según los cálculos de Laudan, el número estimado de falsos positivos en el periodo contemplado fue de 10.9 mil inocentes condenados (cifra a la que se llega aplicándose una tasa del 3% de condenas falsas, que es la tasa en la que en términos generales coinciden los estudios empíricos más robustos en materia de exoneraciones logradas por los múltiples proyectos de inocencia activos en los Estados Unidos).¹¹

Por su parte, el costo asociado a dichos errores equivale al de 24 mil víctimas (cifra que se obtiene de multiplicar las 10.9 mil víctimas de una pena injusta —de quienes Laudan supone que son dañadas por la pena arbitrariamente impuesta de un modo más o menos proporcional al daño sufrido por la víctima del crimen violento por el cual se siguió el proceso fallido pues no se identificó ni encerró al verdadero perpetrador— por 2.2, que es el factor que representa el costo en víctimas por cada condena falsa, ello porque, como se dijo, a cada inocente condenado se le cuenta como una víctima (1), a lo cual se le suman los 1.2 delitos (o sus correspondientes 1.2 víctimas) que son cometidos por el perpetrador reincidente en cuyo lugar fue sacrificado un inocente, durante el tiempo —7.6 años aproximadamente— que dicho ofensor de carrera debió estar encerrado por el delito violento que cometió)¹².

Ahora bien, el número estimado de falsos negativos en el periodo estudiado fue de 93.8 mil culpables liberados (cifra que se obtiene de considerar que el 38% de las 217 mil desestimaciones de cargos son erróneas, aunado al 80% de errores en las 15 mil absoluciones registradas).¹³

Así mismo, el costo en víctimas asociado a la totalidad de falsos negativos es de 112 mil víctimas (cifra que se obtiene de multiplicar el número de culpables liberados —93.8 mil— por 1.2, que como dijimos, corresponde al número de víctimas que cada falso negativo produce en términos del promedio de delitos adicionales que los ofensores reincidentes cometen durante el tiempo que debieron permanecer tras las rejas de haber sido condenados).¹⁴

Teniendo la información previa en consideración, nótese que la ratio de errores vigente es de aproximadamente 8.6 falsos negativos por cada falso positivo (valor que se encuentra bastante cercano al 10/1 sugerido por Blackstone).

¹¹ Para una explicación detallada de la metodología seguida por Laudan para establecer un estimado sobre la frecuencia de los falsos positivos (véase Laudan, 2017, pp. 50-56).

¹² Para una explicación detallada de la metodología seguida por Laudan para establecer un estimado del costo asociado a los falsos positivos (véase Laudan, 2017, pp. 73-78).

¹³ Para una explicación más detallada de la metodología seguida por Laudan para establecer un estimado de la frecuencia de los falsos negativos (véase Laudan, 2017, pp. 56-66).

¹⁴ Para una explicación más detallada de la metodología seguida por Laudan para establecer un estimado del costo asociado a los falsos negativos (véase Laudan, 2017, pp. 68-73).

Nótese también que dicha distribución de errores se encuentra produciendo un daño total de 136 mil víctimas al año, de entre las cuales, 112 mil constituyen daños atribuibles a los 93.8 mil falsos negativos (es decir, 4.7 víctimas producidas por falsos negativos por cada una de las víctimas producidas por los falsos positivos).

Si esto es así, me parece que, en principio (véase la discusión de la última sección), Laudan ha presentado un caso plausible para incrementar la urgencia de tomar medidas orientadas a atenuar los efectos de los dispositivos procesales que hoy protegen desproporcionadamente al acusado (medidas que, entre otras y como ya sabemos, implican primordialmente disminuir la severidad del estándar de prueba y la cantidad de supuestos de exclusión probatoria), pues si bien condenar al inocente es 2 veces un error más grave que liberar al culpable (lo cual ya es un argumento para sustituir el estándar Blackstoneano vigente por otro menos exigente), por la cantidad de falsos negativos (más o menos 8 por cada falso positivo) resultantes de contar con un proceso exageradamente garantista, estos, los falsos negativos considerados en conjunto, terminan provocando el mayor daño en términos de víctimas.

DISCUSIÓN

Comencemos por destacar un rasgo crucial compartido (al menos, de manera oficial) por ambos modelos: el empleo (sin duda, discutible) de un análisis de corte consecuencialista (o el uso de la teoría de las utilidades esperadas), mismo que supone identificar el panorama más completo posible de consecuencias negativas (costos o desutilidades) y de consecuencias positivas (beneficios o utilidades) atribuibles a la totalidad de modalidades que puede adoptar un veredicto (tanto en la materia penal como en el ámbito del derecho de daños). La cuantificación de esas consecuencias y el uso de los valores resultantes para sustituir las variables de las fórmulas sugeridas por cada modelo, constituyen la base para la fijación del nivel óptimo de suficiencia probatoria que debe implementarse.

Dije que este rasgo es al menos oficialmente compartido por ambos modelos porque al desarrollar su propuesta vemos que Kaplow hace énfasis en las consecuencias atribuibles, no a la totalidad de modalidades que puede adoptar un veredicto, sino más bien, a la fijación del nivel de suficiencia probatoria en un punto o en otro. Como sabemos, dichas consecuencias son, de un lado, el efecto disuasorio de actos dañinos (deseable) y el efecto paralizante de actos benignos (indeseable).

No me parece que esta estrategia sea necesariamente inadecuada (aunque se podría decir que es incorrecta desde un punto de vista estrictamente técnico u ortodoxo con respecto a la aplicación de la teoría de las utilidades esperadas), pues, de un lado, sigue siendo consistente con un análisis consecuencialista y, de otro, apunta hacia los posibles efectos negativos que puede tener la sugerencia de Laudan y Saunders consistente en la implementación de un estándar de prueba inferior al de “más allá de toda duda razonable”. Me explico:

Sabemos que el estándar por el que abogan Laudan y Saunders ronda el 75% (es decir, el conocido como “prueba clara y convincente”). Sabemos también que, según estos autores, dicho umbral refleja la no siempre consciente atribución de mayores costos (o desutilidades) a las absoluciones falsas (o falsos negativos) que los

miembros de las sociedades occidentales estamos, en realidad, dispuestos a hacer (atribución que no es políticamente correcta en el seno de las democracias liberales en donde la implementación práctica de máximas como las de Blackstone de que es mejor que 10 culpables sean liberados a que un solo inocente sea condenado –o de que las condenas falsas constituyen un error 10 veces peor que una absolución falsa– parecen políticas plenamente justificadas e ineludibles).

Esta atribución que se aleja del canon liberal-blackstoneano-garantista es, de acuerdo con Laudan y Saunders, más racional (o, de menos, más razonable) por ser más realista en el sentido de incorporar el daño en víctimas que arrojan las absoluciones falsas cuando incluimos la variable de los delitos cometidos por los ofensores reincidentes no incapacitados como resultado de la vigencia de estándares como el de “más allá de toda duda razonable”.

Y es que, en efecto, cuando se pone en la mesa información confiable con respecto a la magnitud y características del fenómeno de la reincidencia delictiva y cuando se nos muestran cifras como las que ha obtenido Laudan al analizar el caso de la adjudicación de delitos violentos en los Estados Unidos durante 2008, parece necedad el persistir en inyectarle al sistema aún mayores dosis del beneficio de la duda a favor de los acusados (por ejemplo, mediante la implementación de un estándar más severo todavía, de más supuestos de exclusión probatoria, etc.).

Sin embargo, creo que debemos proceder con mucha cautela cuando de importar políticas procesales-penales se trata, pues, para empezar, no hay razón para pensar que la situación estadounidense con respecto a la adjudicación penal de los crímenes violentos se replique, sin más, en otros lugares (incluso en los que, como en gran parte de Latinoamérica, se han implementado reformas tendentes a implementar el famoso proceso acusatorio). En este sentido, tendríamos que ajustar las cifras de la reincidencia al contexto específico, y lo mismo vale para la frecuencia de los respectivos errores, todo lo cual repercutiría en el costo que asociamos a ambas clases de error.

Pero una razón de mayor peso para proceder con la cautela referida y para considerar de forma seria y rigurosa las circunstancias propias del contexto en el que se pretenden implementar políticas como la reducción del nivel de suficiencia probatoria en materia penal, es que, si nos ubicamos, por ejemplo, en países como México –en los que pese a su reciente transición de un proceso mixto preponderantemente inquisitivo a uno de carácter acusatorio, adversarial y oral (muy a la moda), siguen presentes las prácticas propias de un modelo autoritario de procuración de justicia (detenciones arbitrarias, tortura generalizada para extraer confesiones, siembra de pruebas, etc.)–, la reducción del nivel de suficiencia probatoria necesario para condenar puede interpretarse (y eso es lo más probable que suceda), como una suerte de autorización a que sigan dándose esas prácticas, e incluso a que se recrudezcan.

Y aquí es donde vuelve a ser relevante el incremento del efecto paralizante al que se refiere Kaplow como consecuencia de la disminución del estándar probatorio. En este escenario (en el del relajamiento de la severidad del estándar probatorio), y suponiendo que se recrudecen las prácticas del modelo autoritario de procuración de justicia (como resultado del mensaje de autorización de la “mano dura” que puede ser convenientemente leído entre líneas al disminuirse el estándar respectivo), ese efecto paralizante podría ser aún mayor, dando como resultado la diseminación de una actitud, ya no sólo de descontento, sino de miedo justificado a los abusos en los que es probable que incurra la autoridad.

En un ambiente así, la gente pierde incentivos para llevar a cabo el rango más completo de actividades lícitas acordes con sus planes de vida. Al contrario, dado que lo razonable sería no ponerse en riesgo de ser objeto de tales abusos, una vida pasiva, en el auto-encierro (confinados a sus viviendas y con el menor contacto posible con otros), parece la opción más viable. Por ello, como dije, cuando se trata de importar políticas procesales que pueden tener mucho sentido en otras regiones, ¡cuidado, mucho cuidado!

CONCLUSIONES

Como se adelantó desde la introducción, el análisis propuesto en este trabajo nos permite concluir, en primer lugar, que para que la valoración racional de la prueba (elemento que forma parte de los derechos fundamentales a la prueba y a la defensa) pueda ser efectiva, no sólo se debe exigir del juzgador que haga uso de la metodología de la corroboración de hipótesis, sino también que el estándar de prueba aplicable se formule en términos consistentes con dicha metodología, y que el nivel o grado de exigencia, rigurosidad o severidad de dicho estándar sea calibrado o establecido de la forma más racional posible.

En segundo lugar, podemos concluir que, de acuerdo con los dos modelos presentados y discutidos en este trabajo, la forma racional de establecer el grado de severidad o contundencia probatoria del estándar de prueba aplicable en materia penal implica considerar la amplia y compleja gama de consecuencias positivas y negativas, o de los costos y beneficios, que se siguen de que la decisión final adopte alguna de las modalidades posibles, las cuales, en materia penal, consisten en condenas y absoluciones verdaderas, y en condenas y absoluciones falsas. La discusión, al menos considerando estas propuestas, se centra en si debemos, como lo hace Kaplow, tomar también en cuenta los efectos disuasorios y paralizantes derivados de la alteración del grado de severidad del estándar probatorio.

La consideración de los efectos indeseables que probablemente puede tener el seguimiento de la sugerencia de Laudan y Saunders consistente en relajar la severidad del estándar de prueba penal (pese a que ello pueda, en efecto, reflejar los costos que en el fondo estamos dispuestos a atribuir a las absoluciones falsas o falsos negativos), nos conducen a concluir, por último, que el efecto paralizante al que se refiere Kaplow debe ser ampliamente sopesado, sobre todo, en regiones en donde el sistema de impartición de justicia penal funcione por debajo de los niveles de eficiencia mínimamente esperables.

REFERENCIAS

1. Allen, R. y Pardo, M. (2018). Relative Plausibility and its Critics. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3179601&download=yes.
2. Ferrer, J. (2007). *La valoración racional de la prueba*. España: Marcial Pons.
3. Kaplan, J. (1968). Decision Theory and the Factfinding Process. *Stanford Law Review* (20), (s. p.).
4. Kaplow, L. (2012). Burden of Proof. *The Yale Law Journal* (121)4, pp. 738-1013.
5. Laudan, L. (2017). *The Law's Flaws: Rethinking Trials and Errors?* Reino Unido: College Publications.
6. Laudan, L. (2013). *Verdad, error y proceso penal: Un ensayo sobre epistemología jurídica*, Trad. de Carmen Vázquez y Edgar Aguilera. España: Marcial Pons.
7. Laudan, L. y Saunders, H. (2009). Re-Thinking The Criminal Standard of Proof: Seeking Consensus About the Utilities of Trial Outcomes. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1369996.
8. Rissinger, M. (2018). Leveraging Surprise: What Standards of Proof Imply that We Want from Jurors, and What We Should Say to Them to Get It. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3243539###.
9. Tribe, L. (1971). Trial by Mathematics: Precision and Ritual in the Legal Process. *Harvard Law Review* (84), pp. 1329-1375.

*Edgar Ramón Aguilera García

Doctor en Derecho.

Profesor visitante, Universidad de Girona, España.

Profesor de tiempo completo, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Miembro del SNI, CONACYT y del Comité de Redacción de la Revista *Quaestio Facti*.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0119-0515>

Correo electrónico: edgar.aguilera@udg.edu

El Triunfo de AMLO: Primeras cuestiones constitucionales

The Triumph of AMLO: First constitutional questions

ISAAC DE PAZ GONZÁLEZ*

DIEGO ISAAC AMADOR MAGAÑA**

Resumen El nuevo gobierno que llega al poder de la mano de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) anuncia un cambio de paradigma en las políticas públicas y en el constitucionalismo social mexicano. Sus primeros actos reflejan buena voluntad y conocimiento constitucional en algunos temas y contradicciones en otros. Ciertamente, se trata de un poder ejecutivo con un perfil distinto al de sus tres antecesores, pero los riesgos de que no cambie el juego democrático efectivo ni se garantice la participación política para los ciudadanos (Basurto, 2019) son latentes, pues –a corto plazo– el predominio legislativo de Morena debe ofrecer resultados concretos en el ámbito constitucional más que confrontaciones e imposiciones.

Así, se pregona un cambio de paradigma en la toma de nuevas decisiones en el ámbito nacional y en el internacional; decisiones que tienen como telón de fondo las disposiciones constitucionales. En el nacional han cobrado relevancia el choque del Congreso con el Poder Judicial Federal en torno a la Ley Federal de Remuneraciones, la posible afectación al pacto federal con los delegados estatales y la controversia en la política para reducir el robo de combustibles, en el que a su vez destaca la falta de una política energética que revise los riesgos del calentamiento global. En el internacional, el tema más controvertido hasta ahora ha sido la postura pacifista frente al tema de Venezuela. El trabajo concluye con una posible ruta de las cuestiones constitucionales en torno a los problemas de derechos humanos y el cumplimiento de la sentencia del caso Atenco, que, a nuestro modo de ver, engloba mucho de lo que ya se ha trazado en las directrices internacionales para que México respete, proteja y garantice los derechos humanos.

Palabras clave AMLO, Tensiones constitucionales, Venezuela, Independencia judicial, Reformas constitucionales.

Abstract The new government that comes to power at the hands of Andrés Manuel López Obrador (AMLO) seems to be a paradigm shift in Mexican politics and constitutionalism. The first acts reflect goodwill, but also uncertainty about what awaits Mexico in the major constitutional issues. This paradigm shift is projected in the taking of new decisions at the national and international levels. The impact of the Congress with the Federal Judicial Branch on the Federal Remuneration Law, the possible impact on the federal pact with the state delegates and the controversy in the policy to reduce fuel theft, in which. At the same time, it highlights the lack of an energy policy that reviews the risks of global warming. In the international level, the most controversial one is the pacifist attitude towards the Venezuelan issue. The article concludes with a possible route of the constitutional issues around the problems of human rights and compliance with the Atenco case, which, in our view, encompasses much of what has already been outlined in international guidelines so that Mexico respects, protects and guarantees human rights.

Key words AMLO, Constitutional tensions, Venezuela, Judicial Independence, Constitutional reforms.



Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo realiza un análisis sobre las tensiones constitucionales que han estado en la palestra de la esfera pública desde la victoria de Andrés Manuel López Obrador en 2018. De esta manera, queremos analizar los primeros pasos y la posible ruta constitucional del ejecutivo federal y el Congreso en el periodo 2018-2024. Nuestro punto de partida son las cuestiones constitucionales planteadas por nuevo poder ejecutivo y su mayoría legislativa, que suscitan enfoques contrastantes y ponen de manifiesto que su proyecto de nación es ambiguo, pues de la mayoría de temas –que hasta ahora se han tratado– algunos se ajustan a las bases constitucionales y otros se apartan de ellas.

El orden de los temas aquí tratados obedece a las líneas mediáticas que se han presentado en la esfera pública nacional desde septiembre de 2018 a marzo de 2019. La primera tiene que ver con las líneas de conflicto constitucional (como la Ley de Remuneraciones para el poder judicial), y el supuesto embate al federalismo con los delegados estatales. Otro sector ha sido su política exterior en el tema de no intervención en torno a Venezuela, y los puntos contrastantes que más han preocupado de su administración es el enfoque de la seguridad pública. A sabiendas de la premura con que se realiza este análisis, y que estamos dejando de lado grandes temas con aspectos constitucionales importantes como la publicidad oficial, la asignación directa de contratos, o algunos asuntos de derechos humanos (como la falta de garantías de protección a los periodistas y a defensores de derechos humanos), el presente trabajo ofrece un análisis fáctico y normativo del inicio de un sexenio que promete mucho, pero que comienza con disensos constitucionales importantes y que nos muestran la falta de un conocimiento fino de las cuestiones constitucionales, tanto del poder ejecutivo como de su mayoría legislativa. De la oposición no nos ocupamos en este trabajo debido a su carácter marginal y que no constituye contrapeso alguno que no sea el de la retórica de campaña.

Para fijar las bases de la discusión es necesario puntualizar que el triunfo de Andrés Manuel López Obrador ha sido una hecatombe para la reconfiguración de las fuerzas políticas de México. La mayoría que detenta el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) en las Cámaras ha permitido un impulso a la agenda del poder ejecutivo, esto desde luego no es nuevo, hasta 1997, la aplanadora legislativa del PRI, y luego con el aval del PAN hasta 2018, prácticamente la agenda constitucional (y la reforma) dependía de dos partidos, que en los últimos veinte años impulsaron sendas reformas constitucionales en diversos temas y con distintos fines; prácticamente sin crear una verdadera cultura constitucional de fondo (De Paz González, 2018).

En este sentido, un preámbulo de esta situación nos obliga a revisar que Morena, que tuvo sus bases en la derrota de 2006 y tomó fuerza en la derrota electoral

de 2012, impulsó a López Obrador como el gran actor político que ha sido en los últimos 20 años de la vida nacional. Rodeado de figuras contrastantes de la vida pública nacional —como Elena Poniatowska y Ricardo Salinas Pliego— López Obrador se ha erigido como un poder ejecutivo cercano a la gente y con un tono conciliador (abrazos no balazos) y su postura ante otros poderes ha sido medida sin buscar o sin caer en la confrontación directa, incluso frente a las baladronadas de Trump, AMLO se ha mostrado medurado.

No podemos afirmar lo mismo del círculo político más cercano y de los legisladores de Morena que han impulsado diversas reformas legales y constitucionales con mucho brío en algunos casos y con cierta medida en otros que no la merecen. Por ejemplo, se creó una atmósfera negativa en contra del poder judicial para impulsar la Ley de Remuneraciones, pero poco se dijo de la reducción (e incluso se haya en la congeladora actualmente) de las comisiones bancarias¹ a través de las reformas que —en noviembre de 2018— Morena propuso para modificar la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros y la Ley de Instituciones de Crédito. Es decir, la bancada morenista está dando un trato diferenciado en temas económicos, sociales y políticos, cuando es de todos conocido el abuso de los bancos les permite tener ganancias que no tienen ni en sus países de origen (es el caso de Santander, BBVA, Santander, Citigroup, HSBC) en el cobro de comisiones es una verdadera demanda social. Sin embargo, dichas iniciativas se congelaron y al mes de abril de 2019, no hay avances en su discusión.

INDEPENDENCIA JUDICIAL VS REDUCCIÓN SALARIAL EN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El 6 de noviembre de 2018 se publicó el decreto que expide la Ley General de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos artículos 1, 2 fracción II, 6 fracción I, 7, 8, y 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en relación con los transitorios Primero y Segundo de la misma, en los que se ordena su aplicación inmediata y el deber de ajustar las remuneraciones del Poder Judicial a lo que gana el titular del Poder Ejecutivo. Bajo la atmósfera de “sálvese quien pueda”,² la norma tuvo gran impacto mediático y fue un cisma al interior del poder judicial. Hasta diciembre de 2018, se había promovido aproxima-

¹ Por ejemplo, cobran comisiones por Ahorro Infantil, Cuentas de Ahorro, Comisiones por pago de servicios en ventanilla, Comisiones por el uso de banca por internet y otros cajeros, Cuentas de cheques con intereses para Personas Físicas, Cuentas de cheques sin intereses para Personas Físicas, Cuentas de cheques sin intereses para Personas Morales, Cuentas de cheques con intereses para Personas Morales, Cuentas de cheques en Dólares, Cuentas de nómina, comisiones para el Empleado (CONDUSEF, 2019).

² Diversos grupos en los 35 circuitos del poder judicial federal organizaron reuniones para afrontar la defensa de sus salarios. El sindicato del Poder Judicial también inició sus propios procedimientos, pero a nivel interno, e inicialmente se notó el sectarismo y prevaleció la visión de “solo jueces y magistrados cuentan con independencia judicial” actuarios, secretarios y oficiales no.

damente 3 500 amparos en contra de la Ley de Remuneraciones (*El Universal*, 10 de enero de 2019). Magistrados, jueces, secretarios, actuarios y oficiales judiciales se organizaron en forma grupal, por circuito, e incluso algunos pagaron importantes sumas en dólares a diversos despachos internacionales para el trámite del caso con miras a buscar respaldo internacional.

El punto álgido de la Ley remuneraciones proviene de una interpretación a modo del artículo 94 constitucional. Si bien, dicho precepto establece que la vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación se encuentra bajo la tutela del Consejo de la Judicatura Federal —órgano que pertenece al Poder Judicial— no menos cierto es que dicho Consejo no vigila a la SCJN. Y por otro lado, tenemos que los salarios y remuneraciones que percibe el personal judicial “no podrá ser disminuida durante su cargo”³ y eso incluye a los ministros de la SCJN.

Bajo una lectura sistemática y teleológica, tenemos que la división de poderes, la democracia, y la autonomía e independencia⁴ del Poder Judicial están previstas como vínculos indisolubles en los artículos 41 primer párrafo y 49, en relación el artículo 94, 100 de la Constitución, y que tiene sus directrices específicas en el artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En Consecuencia:

- i. Tienen un carácter absoluto desde la Constitución, en su significado y como norma estructural del Estado mexicano.
- ii. Son normas pétreas; no disponibles para la legislatura, por el contrario, tienen que ver con un legado histórico, que se transforma en un derecho de toda la sociedad mediante beneficios económicos y políticos.

La legislatura (en este caso el Congreso de la Unión) debe garantizar que se cumpla con la Constitución y se respete esa división de poderes; su autonomía y su función esencial en una democracia: impartir justicia federal. Ahora bien, ¿es factible pensar que la reducción salarial es una forma de agresión a la independencia judicial? Consideramos que no necesariamente. Lo que denota es una visión de buscar soluciones erróneas y de falsos dilemas como de que: en caso de no tener sueldo alto se puede incurrir en corrupción; o que el ser honesto es incompatible con un sueldo alto. Ambas posturas son premisas erróneas que se alejan de la complejidad y verdaderos problemas de la administración de justicia federal.

En primer lugar, porque expone la falta de conocimiento técnico, estructural y constitucional de las labores y la complejidad de cada tipo de jurisdicción del sistema de justicia federal; de su rol como árbitros de los poderes a través de todos los tipos de control constitucional, y de su papel como árbitros en los tipos de juicios civiles, agrarios, mercantiles; y de la peligrosidad de los procesos penales federales que llevan, su rigurosidad técnica, así como de la multidimensionalidad de amparos directos e indirectos que resuelve el poder judicial de la federación. Esta visión errática del poder judicial, posiblemente, se funda en el temor y su capacidad de anular leyes a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (situación que ha aumentado por la fragmentación de las fuerzas políticas en los congresos (Helmke

³ Artículo 94, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.”

⁴ Sobre su origen véase Chaires Zaragoza, J. (2004).

y Ríos-Figueroa, 2011, p. 25), y con ello se invisibiliza que el poder judicial forma parte como autoridad y tercero imparcial en los conflictos entre particulares, lo cual convierte en un sujeto de poder que debe gozar de la mayor confianza. Por otro lado, en México, la independencia judicial debe entenderse como la potestad en la cual no deben existir vicios que sometan el yugo judicial a presiones por parte de otros poderes (Chaires, 2004). Estos vicios no deben intervenir nunca en la impartición de justicia, es decir, el juez debe realizar su función sin que exista una presión interna o externa en su desempeño judicial. Afirma López Aguilar (2017), que la independencia ha sido un referente capital en el valor de la justicia donde no existen vínculos de sujeción política o de procedencia jerárquica, en donde esta se encuentra en dimensiones interna y externa; interna al ser un poder del Estado y de externa ante los demás órganos judiciales con los que realiza su función (en el caso mexicano podríamos afirmar que esto sucede con los Tribunales Colegiados de Circuito).

Desde el enfoque de los derechos humanos, la Ley de Remuneraciones trae consigo una invasión de competencias, intromisión y limitación de los derechos laborales de los trabajadores del poder judicial federal, pues a través de los artículos 1, 2, 6, 7, 8 y 15 de la trastoca el ámbito, de sus prestaciones, sus logros, su relación laboral directa, su sistema de asignación, principio constitucional de proteger y garantizar los derechos de forma progresiva y no regresiva.

En la jurisprudencia interamericana ya se han trazado sendas líneas jurisprudenciales sobre la independencia judicial. Se ha reconocido que la Declaración Americana y la Convención buscan que los poderes sean contrapesos democráticos. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación.⁵

Al leer el mapa de resoluciones de la SCJN, sobre leyes con vicios similares en un análisis de constitucionalidad formal se advierte que: no se respetaron las formas y reglas parlamentarias (plazos, dictámenes, votaciones), y que tiene vicios de fondo: constitucionalidad de su contenido. Ergo, se augura una invalidez total de la Ley de Remuneraciones. La CNDH promovió una acción de inconstitucionalidad⁶ que en fecha 7 de diciembre de 2008 que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Incidente de suspensión de la Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018 la SCJN determinó (de manera controvertida, pues la Ley Reglamentaria del artículos 105 constitucional no establece la suspensión en acciones de inconstitucionalidad) que “con el fin de preservar la materia del juicio y evitar que se cause un daño irreparable, procede conceder la suspensión solicitada para el efecto de que las remuneraciones que perciban los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de todos los demás entes públicos para el Ejercicio de 2019, no

⁵ Entre muchos otros, véase Corte IDH, Caso Del Tribunal Constitucional (Camba Campos y Otros) vs. Ecuador, Sentencia de 28 de agosto de 2013 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrs 188 y ss. Aquí la Corte IDH sustenta su decisión en los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, Italia, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985.

⁶ A la que paulatinamente se han acumulado otras de diversos órganos constitucionales autónomos.

sean fijadas en términos de la Ley reclamada...”.⁷ Ante esta decisión, López Obrador mencionó reiteradamente que será respetuoso de los fallos del poder judicial, aunque no esté de acuerdo con los mismos.⁸

En nuestra perspectiva, la Ley de remuneraciones se va declarar inválida por no cumplir con los requisitos de forma, y por ser un fraude a la Constitución, por carecer de rigor metodológico y enfocar un problema con herramientas constitucionales no adecuadas, de manera similar a lo que se dijo en Ley de Seguridad interior por parte del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, la Ministra Piña Hernández y el Ministro Cossío Díaz.

En su última intervención como Ministro de la Suprema Corte de la Nación el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, dijo, a sus compañeros (y por ende a todos los miembros del Poder Judicial de la Federación) “que sostengan la plaza, que sostengan con fuerza la dinámica, la idea misma de la justicia constitucional. Ésta, me parece que puede ser su colaboración al país, a la racionalidad, al mundo de las ideas, a la civilización; manteniendo la idea de que la justicia constitucional importa. Porque la justicia constitucional ordena la convivencia social y ordena la convivencia política, “este es el tiempo de los jueces constitucionales”, no como ego profesional sino “como forma de mantenimiento de los procesos civilizatorios que están presentes y que generarse dentro de esta sociedad.”⁹ En suma, el planteamiento de “sacudir al poder judicial” de parte del coordinador de la bancada de Morena es una visión sesgada de los problemas del poder judicial: las redes de nepotismo y el déficit meritocrático (Ríos-Figueroa 2018). Los problemas graves del Poder Judicial Federal son la cooptación del actuar por parte del crimen organizado y la gran deficiencia de la administración de justicia local que desemboca en medios de impugnación federal.

FEDERALISMO VS LOS DELEGADOS ESTATALES

El telón de fondo de esta reforma fue el latrocinio cometido en los últimos treinta años por los gobernadores de todos los partidos políticos. Los fraudes, el desvío de recursos, la bancarrota de las cajas de los estados han sido un hecho notorio y ofensivo para la mayor parte de la población. Este factor debe tenerse en cuenta para justificar el por qué la administración pública estatal necesita urgentemente candados y controles presupuestarios, pues a nivel interno, los mecanismos de rendición de cuenta son laxos y dependen enteramente del gobernador en turno (a través del ejercicio de la acción penal) y de su mayoría legislativa, que aprueba sin contrapesos la cuenta pública (tal como ha pasado en Veracruz con Javier Duarte, Granier en Tabasco, Padrés en Sonora, los hermanos Moreira con los Moreira, en Quintana

⁷ Cuyos promoventes son: la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y diversos senadores integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión.

⁸ Situación muy distinta a la que se vivió con los disensos entre la SCJN y Felipe Calderón, quien abiertamente rechazaba los fallos de la SCJN y presionaba en otros para que fueran a su modo (Caso Cassez).

⁹ Sesión pública solemne conjunta de los Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, asistiendo también como invitados especiales el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 29 de noviembre de 2018.

Roo con Roberto Borge, en Tamaulipas con Yarrington, en Chihuahua con Cesar Duarte, etc.). Los hechos de corrupción nos ilustran de cómo los gobernadores siguen siendo caciques del pasado y del presente (Paxman, 2018) que nos ilustran. En este sentido, el proyecto de nación 2018 no establece el concepto de coordinadores estatales, sin embargo, para AMLO tal parece que es indispensable mantener la comunicación entre el gobierno federal con el de las entidades federativas, para ello ha nombrado un total de treinta y dos coordinadores estatales que vendrían a sustituir los delgados de las dependencias federales, el fundamento jurídico está plasmado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y dice:

Artículo 17 Ter.- El Poder Ejecutivo Federal contará en las entidades federativas con las Delegaciones de Programas para el Desarrollo que tendrán a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población, de conformidad con los lineamientos que emitan la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.

Para la coordinación de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo en la implementación de las funciones descritas en este artículo, el titular del Poder Ejecutivo Federal contará con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, bajo el mando directo del Presidente de la República.

Las Delegaciones de Programas para el Desarrollo estarán adscritas, jerárquica y orgánicamente a la Secretaría de Bienestar y sus titulares serán designados por el titular de la Secretaría a propuesta de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.

Artículo 18. En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

Hasta ahora, el referido marco establece una serie de atribuciones que legalmente no son diferentes a lo que ya venían realizando cada una de las –poco conocidas– delegaciones de la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal en los estados; y que eran usada como oficinas de enlace político en cada entidad federativa para coordinar los programas sociales y para la detección de climas políticos. Más allá de la invasión de esfera, el artículo 17-ter es compatible con el federalismo que explica Serna de la Garza (2010, p. 534) en tres puntos: a) existencia de poderes federales y locales con autonomía constitucional; b) división constitucional de competencias; c) representación de las entidades locales en el gobierno federal. La constitución mexicana prevé la existencia del federalismo, incluso establece la representación personal para las competencias y facultades de la federación dentro de las entidades.

Si analizamos el grave desfalco que sucede una y otra vez en las entidades federativas con el presupuesto público, la triangulación de recursos y la comisión de los delitos de peculado, cohecho, operación con recursos de procedencia ilícita de al menos 22 gobernadores¹⁰ y sus desvíos de miles de millones de pesos, y de cómo

¹⁰ Véase la nota “Los 258 mil millones “esfumados” por 22 gobernadores (2012-2017) del PRI pagarían 6 años de UNAM” (Sin Embargo, 2017).

las legislaturas locales apruebas lo que sea en la cuenta pública, y que los órganos locales de fiscalización también favorecen la opacidad, la figura de los delegados me suena más como a un policía que debe estar al pendiente del ladrón.

Otro punto importante es que el reparto de competencias no siempre logra lo que busca el federalismo (freno al poder central),¹¹ como se ha visto en el caso mexicano donde existe una fuerte centralización de las secretarías, mismas que el gobierno electo busca descentralizar. Esta pequeña radiografía nos indica que México necesita un cambio de paradigma en el esquema federalista donde busque una completa descentralización y delegación de actividades a las entidades federativas, acabando con el actual modelo federalista que se encuentra inscrito en la Constitución.

Del análisis sobre el federalismo mexicano observamos que la figura que quiere instaurar AMLO realmente no afecta las funciones de las entidades federativas, pues lo que busca es mantener el diálogo entre el gobierno central y las entidades federales, lo cual no genera un cambio trascendental en los efectos prácticos, sin embargo, la propuesta de mudar las secretarías de gobierno en conjunto a la presente propuesta de coordinadores generaría que el federalismo mexicano tenga mejor funcionalidad.

LA GASOLINA, LA CRISIS DE PEMEX Y LA FALTA DE VISIÓN ENERGÉTICA SOBRE EL CALENTAMIENTO GLOBAL

En enero de 2019, el desabasto de gasolina provocó caos, encono, polarización de la región centro de México (Michoacán, Estado de México, Hidalgo, Puebla y Ciudad de México). Debido al robo y a la explotación clandestina de los ductos de Pemex, y a los esquemas de corrupción que operaban dentro de Pemex, se decidió cortar el suministro vía ductos. El resultado más peligroso de todo ello se transmitió en vivo con la explosión del ducto de Hidalgo, en la que murieron 107 personas. Esta historia no es un hecho aislado ni un descuido menor. Los antecedentes son los siguientes:

A raíz de las reformas legales de 2003, Fox modificó el esquema de contratación de servicios múltiples para transferir la producción petrolera, el transporte de hidrocarburos y su comercialización, a compañías privadas, pasando por un régimen fiscal excesivo, restricciones presupuestarias, decisiones fuera de la empresa, corrupción sindical. La segunda andanada contra Pemex, que auguraba su estocada final, fue en 2007, Felipe Calderón reformó nuevamente el marco legal para entregar a particulares los permisos, la explotación, la exploración, la producción, los servicios de mantenimiento, la extracción, la refinación, el almacenamiento, el transporte, la distribución y venta del primera mano de todo tipo de hidrocarburos (Cárdenas Gracia, 2015). Estos esquemas de participación privada fueron los que permitieron la incursión de dinero ilícito en la campaña electoral de 2012.

¹¹ Véase la nota “Los 258 mil millones “esfumados” por 22 gobernadores (2012-2017) del PRI pagarían 6 años de UNAM” (Sin Embargo, 2017).

Los expedientes brasileños del Caso Odebrecht dieron cuenta de las complicidades y bloqueos de mayores investigaciones en la administración del poder ejecutivo 2012-2018. En el caso mexicano, Odebrecht confesó el pago de 10.5 millones de dólares en sobornos a funcionarios de Petróleos Mexicanos (Pemex) en un periodo comprendido entre 2010 y 2014.

Con este escenario, los datos y los problemas del robo de la gasolina se pueden entender mejor y deben enmarcarse dentro de una falla estructural en la administración de la riqueza nacional y del desmantelamiento del sector energético. Pemex, la empresa nacional por excelencia, punta de lanza presupuestaria, que ha sido de las que más aporta al presupuesto público, y aunque sus cifras no son las mejores, está lejos de acabarse. Con nuevos yacimientos de petróleo recién descubiertos (Aristegui Noticias, 9 de octubre de 2018), los problemas que enfrentará Pemex no son menores. Por una parte, su saneamiento implica recuperar la viabilidad técnica, la capacidad de objetividad en las auditorías internas, el saneamiento del sindicato y la recuperación financiera después de administraciones que más actuaban como cartel del petróleo¹² que como administradores estatales. Las políticas públicas más avanzadas del planeta están reemplazando sus fuentes energéticas con mecanismos más amigables con el medio ambiente. Y un tercer nivel de problemas son los comerciales. Pemex opera como una empresa abierta a la competencia global, con actividades y operaciones supeditadas a los contratos ya firmados que sujetan a largo plazo el entorno inmediato de Pemex.

Pero dentro de este escenario, un gran ausente en la política energética de AMLO es la visión de reducción del uso de los combustibles fósiles, pues México es un significativo productor de contaminación y calentamiento global; y lo más preocupante es que sólo se cuentan con datos hasta 2015,¹³ por lo que no hay posibilidad de analizar si México está cumpliendo con los compromisos del Acuerdo de París¹⁴ para reducir la emisión de gases de efecto invernadero, la acidificación de los océanos y la pérdida de especies de flora y fauna. Hasta ahora, no hay directrices claras de la Secretaría de Energía, contrario a lo que sucede en otros ámbitos de la vida pública que están catalogando al calentamiento global como la amenaza más importante que padece la humanidad en este momento y que están ejerciendo acciones concretas para cumplir con los Acuerdos de París. En este sentido, es necesaria una política integral que tomen en cuenta el peligro y las afectaciones locales de las inundaciones, de la contaminación atmosférica, pues existe toda una discusión, análisis y perspectiva de la etapa antropocénica para detener el calentamiento glo-

¹² Por todos véase la ruta del tráfico de influencias de la Familia de Vicente Fox (Pérez, 2008); y la investigación documentada con información policial, judicial e interna de Pemex (Pérez, 2011).

¹³ Por ejemplo, "sólo se cuentan con datos para 2015, en el que México emitió 683 millones de toneladas de bióxido de carbono equivalente[1] (MtCO₂e) de gases efecto invernadero (GEI) en el 2015 [...] 64% correspondieron al consumo de combustibles fósiles; 10% se originaron por los sistemas de producción pecuaria; 8% provinieron de los procesos industriales; 7% se emitieron por el manejo de residuos; 6% por las emisiones fugitivas por extracción de petróleo, gas y minerías y 5% se generaron por actividades agrícolas" (Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2018).

¹⁴ Cuyos objetivos centrales son: detener el aumento de la temperatura media mundial con un tope del aumento a 1,5 °C, lo que reducirá considerablemente los riesgos y el impacto del cambio climático; que las emisiones globales alcancen su nivel máximo cuanto antes, si bien reconocen que en los países en desarrollo el proceso será más largo, y aplicar después rápidas reducciones basadas en los mejores criterios científicos disponibles (Comisión Europea, 2017).

bal y sus efectos en la economía local, en la prevención de desastres, el aumento de la vulnerabilidad de las zonas del Sureste y el Pacífico mexicano (Global Climate Risk Index, 2019).

EL AFFAIRE VENEZUELA: INTERNACIONALISMO VS DOGMATISMO BELICISTA

¿Debe México tomar postura, y –en su caso– cuál?

El pueblo venezolano merece todo el respeto a los derechos humanos y a la democracia, a una división de poderes con los debidos contrapesos, y a que se respeten las reglas constitucionales. El panorama político y las tensiones de Venezuela han aumentado debido a la riqueza petrolera y geopolítica que se desarrolla a tres bandas: Estados Unidos, China y Rusia. Por ello, la preocupación por los “derechos humanos y la democracia” que ha mostrado el secretario de Estado de Estados Unidos, Mike Pompeo, contrasta con la designación de un criminal internacional como Elliot Abrahams (quien ha intervenido en Centroamérica desde los años ochenta para crear los escuadrones de la muerte), y con la verdadera cara la política interior de Trump contra los migrantes latinoamericanos a través del enjaulamiento de menores y la separación de sus familias, o las redadas del ICE para detener migrantes en las calles de Los Ángeles, Austin, Salt Lake City, etc. Por ello, advertimos que a Estados Unidos y al grupo Lima (un grupo integrado por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú) no se les puede considerar sobrios defensores del respeto a los derechos humanos.

Aludimos este tema porque los líderes de la oposición en México pretenden calificar a un presidente en Venezuela –Guaidó– y se han manifestado abiertamente en contra del poder ejecutivo por no actuar de forma más firme y de forma condenatoria, según su parecer. De lo anterior, tenemos dos lecturas. La primera tiene que ver con el imperativo constitucional y la política exterior pacifista que caracteriza a México y que está fundamentado en la Carta de las Naciones Unidas como parte de la solución pacífica de las controversias y el principio de no intervención, igualdad jurídica de los estados y la autodeterminación de los pueblos. El representante mexicano del poder ejecutivo, en este sentido, ha seguido el guion constitucional del artículo 89, fracción X que dice:

En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (Constitución Mexicana, Art. 89).

Estos principios son normas fundamentales, normas pétreas que deben prevalecer –más allá de las ideologías o simpatías políticas que podamos tener– y en este as-

pecto, las reglas interamericanas también arrojan soluciones sensatas ya pegadas al respeto jurídico de las reglas internacionales. Ahora bien, la Carta de la OEA señala en el artículo 3:

Los Estados americanos reafirman los siguientes principios:

- a. El derecho internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas.
- b. El orden internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional.
- c. La buena fe debe regir las relaciones de los Estados entre sí.
- d. La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa.
- e. Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales.
- f. La eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados americanos.
- g. Los Estados americanos condenan la guerra de agresión: la victoria no da derechos.
- h. La agresión a un Estado americano constituye una agresión a todos los demás Estados americanos.
- i. Las controversias de carácter internacional que surjan entre dos o más Estados americanos deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos.

Estos principios tienen su correlativo en la Carta de la ONU:

Artículo 1: Los propósitos de las Naciones Unidas son:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;
2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;
3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las

- libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y
4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes (Carta de la ONU, 1945).

Artículo 2

Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios:

1. La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros (Carta de la ONU, 1945).

Por ello, es suficiente con acudir al marco normativo internacional para justificar que el poder ejecutivo no se enfrasque en una controversia internacional que no le pertenece y que no conviene a los intereses de México. Además, de acuerdo con los lineamientos de la OEA, las soluciones que deben buscarse para fortalecer las democracias internas son las que permite el derecho nacional y el internacional. Una lectura geopolítica de la no intervención que ha impulsado AMLO en la OEA está teniendo en cuenta el fortalecimiento de la paz internacional y de los mecanismos diplomáticos, antes que incentivar los afanes belicistas.

Por otro lado, la política exterior, no sólo de Trump, sino desde la era Obama, ha sido el bloqueo comercial en contra de Venezuela. En su administración, Trump ha ejecutado las siguientes órdenes que han asfixiado financieramente, al mercado interno a la distribución de bienes y servicios en detrimento de la población de Venezuela. De acuerdo con la información del Departamento de Estado, se han dictado las siguientes órdenes:

Executive order:

- 3/19 White House Statement From President Donald J. Trump Recognizing Venezuelan National Assembly President Juan Guaido as the Interim President of Venezuela
- 01/12/19 Ensuring Venezuela's Constitutional Order and Safety of Elected Officials; Deputy Spokesperson Robert Palladino; Washington, DC
- 01/08/19 Treasury Targets Venezuela Currency Exchange Network Scheme Generating Billions of Dollars for Corrupt Regime Insiders
- 11/02/18 Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Administration's Policies in Latin America
- 11/09/17 Treasury Sanctions Ten Venezuelan Government Officials
- 08/09/17 Treasury Sanctions Eight Individuals Involved in Venezuela's Illegitimate Constituent Assembly
- 07/31/17 Treasury Sanctions the President of Venezuela
- 07/26/17 Treasury Sanctions 13 Current and Former Senior Officials of the Government of Venezuela
- 07/17/17 Statement from President Donald J. Trump
- 05/18/17 Treasury Sanctions Eight Members of Venezuela's Supreme Court of Justice
- 03/09/15 Statement by the White House Press Secretary on Venezuela
- 03/09/15 White House Fact Sheet: Venezuela Executive Order
- 12/18/14 Statement by the White House Press Secretary: Bills Signed into Law (US Department of State, 2019).

Putin ha declarado abiertamente que va a apoyar al presidente Maduro. Y abiertamente rechaza cualquier tipo de injerencia extranjero, y ha dado apoyo militar a Venezuela. Incluso mencionó que otros países deberían de tener en cuenta no convertirse en peones de ajedrecos ajenos. El resultado de esta tensión internacional ya manifestó el signo más preocupante: el abandono del tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio o INF (por sus siglas en inglés, *Intermediate-Range Nuclear Forces*). En este sentido, la postura conciliatoria de México retoma la doctrina internacional del respeto a la paz y la seguridad internacional encima de todo conflicto ideológico.

LAS DEUDAS DE DERECHO HUMANOS. ENTRE LAS PROMESAS Y LAS REALIDADES DE LOS CASOS ALVARADO, Y EL CASO ATENCO VS MÉXICO EN LA CORTE INTERAMERICANA

Una gran deuda que tiene México como Estado parte de la Convención Americana, y de la Jurisdicción contenciosa interamericana, es la de del respeto a los derechos humanos. Tenemos pendiente el cumplimiento de las garantías de no repetición de los actos de desaparición forzada, violencia policial, violaciones graves en el procedimiento en detrimento de víctimas y procesados, y falta de acceso pleno a la justicia que se han establecido en las sentencias de los casos: Radilla Pacheco (2009), Campo Algodonero (González y otras, 2008), Valentina Rosendo Cantú (2009), Fernández Ortega (2010), Cabrera García y Montiel Flores (2010), Caso Atenco (2018), y el Caso Alvarado Espinosa (2018), todos contra México; y que para su total cumplimiento, si bien existen mecanismos legales como la Ley General de víctimas y Ley de responsabilidad patrimonial del Estado, la obligación integral de reparar compete al Estado Mexicano (Camarillo Govea, 2019) y le demanda una serie de medidas legislativas, y financieras que coordinen a varias áreas del gobierno.

Como telón de fondo al respecto podemos decir que el acatamiento de los estándares internacionales de derechos humanos es un punto también contrastante del inicio del sexenio de AMLO. Por un lado, se ha dado viabilidad y valor jurídico vinculante para el Estado mexicano a las recomendaciones de los Comités de la ONU (algo que el sexenio de EPN era impensable, pues el propio Meade Kuribreña descalificó, en 2015, el informe del relator especial contra la tortura (Animal Político, 2015) de la Oficina Alto Comisionado de Derechos Humanos, en este sentido, la recepción del derecho internacional y el Soft Law —que se está endureciendo— tiene muchas posibilidades de un trato más integral, tal como ha quedado demostrado con los actos públicos de reconocimiento por parte de Marcelo Ebrard y la Secretaría de Relaciones Exteriores en los casos de Ramiro Ramírez Martínez *et al.* vs. México (Comité contra la Tortura, ONU, 2015), Reyna Trujillo Reyes y Pedro Arguello Morales vs. México (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, ONU, 2017) y en el caso de Lydia Cacho Ribeiro (Comité de Derechos

Humanos, ONU, 2018), en el que se hizo un reconocimiento público de la responsabilidad del estado y se declaró como vinculante al informe del comité.

Pero los riesgos de promesas para investigar violaciones graves a los derechos humanos están ahí, y pueden quedar incumplidas sin una fiscalía robusta en servicios a infraestructura financiera y legal adecuada. No olvidemos que, en otro periodo transicional, Vicente Fox en el año 2000 prometió esclarecer la guerra sucia de los años setenta, y se instauró una fiscalía para investigar los crímenes en contra de los movimientos sociales y políticos del pasado (incluso se le llamó la FEMOSP) que desapareció a finales del sexenio foxista en 2006.

En el caso de López Obrador el escenario es más complicado, pues el número de víctimas y de operativos de Estado que han violado sistemáticamente los derechos humanos han incrementado a cifras insostenibles en una democracia razonable. En su informe 2018, la Comisión Nacional de Derechos Humanos estableció que “México no solo vive una crisis en materia de violencia, inseguridad y desigualdad, pues ésta forma parte de otra más grave: una crisis de derechos humanos, en la que según los datos de 2016 y 2017 del Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal y Federal 2017 y 2018¹ se registra un promedio anual de más de 79 mil personas y más de dos mil grupos y colectivos víctimas de violaciones de los derechos humanos (CNDH, 2019, p.12)”, es por ello que la promesa de justicia para las víctimas contemporáneas puede tornarse sumamente compleja, porque además depende del trabajo multidisciplinario y del complejo entramado de administración y procuración de justicia local y federal.

El gran reto para medir la seriedad del enfoque constitucional que tomaría la Fiscal General de la Nación y la Secretaría de gobernación proviene del caso Atenco. La sentencia de la Corte Interamericana fue contundente al establecer que las autoridades mexicanas tuvieron a su alcance la debida investigación, la forma de supervisión y de intervención y lo ocurrido a raíz de la reunión del 3 de mayo de 2006, pues esa noche se reunieron diversos funcionarios que incluyen al hoy expresidente de la República, Enrique Peña Nieto, y al ministro de la SCJN, Eduardo Medina Mora, entre otros como Humberto Benítez Treviño y Wilfrido Robledo Madrid; y en esa reunión “se decidió utilizar la fuerza pública a fin de desbloquear la carretera Texcoco-Lechería, liberar a los servidores públicos retenidos, recuperar el equipo, armamento y patrullas retenidas, presentar a las autoridades a quienes fueran detenidos en flagrancia y “restablecer el Estado de derecho” en San Salvador Atenco (Caso Atenco vs. México, 2018, párr. 67). Y en este sentido se dijo que:

Esta Corte no es un tribunal penal, pero no puede pasar por alto que la omisión del Estado respecto de la cadena de mando hubiese debido investigarse en función de las noticias que hubiesen llegado a las autoridades superiores, no sólo en el caso en que eventualmente se hubiese hecho caso omiso de éstas y se hubiese aceptado la posibilidad del resultado (dolo eventual), sino también ante la posibilidad de que éstas se hubiesen subestimado rechazando la posibilidad de ese resultado (culpa con representación). Por otra parte, esta última variable de responsabilidad penal no podía descartarse por el Estado, puesto que, dadas las características de las agresiones sexuales, que no fueron cometidas por un individuo aislado, sino en grupo, resulta manifiesto que las fuerzas de seguridad que operaron en el operativo carecían del más elemental y debido entrenamiento [...] La Corte entiende que corresponde a los jueces penales del Estado establecer en el caso si ha mediado dolo eventual (si los superiores tuvieron conocimiento de los hechos o indicios

de éstos y se desentendieron de eso, admitiendo la posibilidad del resultado) o si, por el contrario, no incurrieron en dolo eventual (Caso Atenco, Corte Interamericana, párrs. 297 y 298).

Bajo estas directrices, toca a la Fiscalía General de la Nación decidir si investiga a fondo y con la debida diligencia la participación y responsabilidad del expresidente de la República, quien, en el evento público en la Universidad Iberoamericana, reconoció que él fue el responsable del operativo en Atenco. Y en este sentido, la Fiscalía también puede iniciar los trámites para la indagatoria y posterior juicio político del Ministro de la SCJN Eduardo Medina Mora, quien era el secretario de Seguridad Pública del gobierno federal que autorizó la participación de la Policía Federal en los operativos que dieron origen a los hechos del caso Atenco y como parte del derecho a la protección judicial y del derecho a la verdad de las 11 mujeres sobrevivientes (entre muchas otras que no acudieron a la Corte IDH) de ataques a su integridad física y sexual.

LA GUARDIA NACIONAL

Una de las propuestas que causó interés incluso de la comunidad internacional y en el debate mexicano fue la creación normativa de la Guardia Nacional. Incluso, al interior de Morena se encontraron ideas distintas de la composición de la Guardia Nacional, la cual debe comprenderse como una institución conformada por ciudadanos de carácter militar sin ser propiamente el ejército con fines de protección del Estado. El debate sobre las propuestas de la guardia nacional no era nuevo. En el año 2010 se presentó una iniciativa de creación de Ley Orgánica de la Guardia Nacional, por el Grupo Parlamentario Convergencia (2010), dado que la figura de Guardia Nacional ya se encuentra inscrita en la Constitución, sólo que no se le había considerado como respuesta a los problemas de seguridad pública del país. A diferencia de iniciativas pasadas (la PFP, la Policía Nacional y la Gendarmería Nacional por ejemplo), el nuevo gobierno federal y el Congreso de la Unión han elaborado una reforma constitucional adicionando un párrafo al artículo 21 constitucional en el cual define en que consiste la Guardia Nacional, asimismo se reforman diversos artículos de la Constitución, tales como 1, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII (Diario Oficial de la Federación, 2019); puesto que en el texto actual de la constitución no se expresa a ciencia cierta en qué consiste dicha institución, pero si explica el texto constitucional que está suscrito bajo el poder del Ejecutivo Federal.

Ahora bien, en la actualidad, la idea de la Guardia Nacional aparece de acuerdo con el “Plan de Paz y Seguridad 2018-2024” presentando por el presidente, Andrés Manuel, donde se establece que las fuerzas armadas participaran dentro de la Guardia Nacional con apoyo de las fuerzas armadas para la estructura y capacitación de la Guardia. Esto es derivado del ambiente de inseguridad que se vive en México a raíz de la “guerra contra el narco” en el periodo presidencial 2006-2012, es por ello que desde este ambiente que no ha mejorado a la fecha, el ejecutivo federal proyecta la idea de la Guardia Nacional basado en dos elementos: la Gendarmería

Nacional francesa con funciones policiacas y Guardia Civil española con naturaleza militar en funciones de seguridad pública (López Obrador, 2018).

Esta iniciativa corresponde a lo publicado en la Gaceta parlamentaria de 21 de diciembre de 2018 (Cámara de Diputados, 2018); la iniciativa retoma lo dicho en el Plan de Paz y Seguridad, respecto que a partir de la “guerra contra las drogas” no se ha podido recuperar la paz social y la seguridad en México. Lo anterior motiva a la creación de una nueva institución que sea capaz de brindar seguridad y realizar funciones policiacas frente al ambiente de inseguridad que se vive. Como se plantea en la iniciativa, la Guardia Nacional será compuesta por fuerzas castrenses para efectos de programación y ejecución de funciones (Grupo Parlamentario de Morena, 2019), la Policía Federal y civiles que recibirán formación y adiestramiento en los cuarteles militares, invitando también a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para la capacitación teórica respecto a los derechos humanos (Gaceta Parlamentaria, 2018).

Como se observa, el Plan de Paz y Seguridad y la iniciativa, resultan ser casi idénticas, sin embargo, dentro de la Cámara de Senadores la iniciativa de reforma constitucional cambia su paradigma de una institución aparentemente castrense a una institución de carácter civil, diferente a lo postulado por la iniciativa inicial y el Plan de Paz. Este panorama obliga a la revisión de si es o no una medida efectiva que proteja derechos humanos, dado que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la violencia e inseguridad que se vive en México y la respuesta del Estado con movimientos militares ha incrementado los niveles de violencia y violaciones de derechos humanos en el país. Siendo entonces un reto para el Estado, como menciona Orozco Hernández, el disminuir la presencia de militares en las acciones de seguridad pública. También hay que recordar que la Corte Interamericana ya se ha pronunciado sobre el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, estableciendo la Corte IDH que las fuerzas militares deben adoptar que no invoquen la supresión o negación de los derechos humanos contenidos en la Convención Americana de la cual México es parte. Asimismo, en la sentencia Cabrera García y Montiel Flores vs. México, la Corte estableció: “... que la intervención de fuerzas armadas en actividades de seguridad pública debe atender a criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, dado que el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles” (Corte IDH, 2018).

Estos precedentes indican que la Guardia Nacional, de no ser una institución de carácter civil y volver a la institución militar, podría ser el gran error en el gobierno de López Obrador, al ir en contra de los precedentes interamericanos que –dicho sea de paso– son los únicos del mundo que ha tratado con violaciones sistemáticas de derechos humanos. Empero, si la justificación es la retirada paulatina de las fuerzas armadas para luego consolidar un mando civil, seguiría sin apegarse de momento a lo dicho por la Corte –porque continuaría siendo una institución de carácter militar realizando funciones de autoridad civil– pero en el mediano plazo podría reivindicarse esta cualidad. Ahora bien, lo cierto es que la seguridad pública demanda un enfoque local y contextualizado que haga participe a las autoridades de los Estados y los municipios, ello requiere de un gran diálogo nacional entre todos los actores involucrados.

Pero, de ser una institución civil como fue aprobado el acuerdo de dictamen que crea la Guardia Nacional en el Senado (2019), sería una forma de crear una nueva política de seguridad pública donde las fuerzas castrenses regresen a los cuar-

teles y sea ésta nueva institución con civiles, quienes tomen las riendas de la situación política en México. En este sentido, en el dictamen (Cámara de Senadores, 2019) el presidente de la junta de coordinación política, Ricardo Monreal, dijo que el dictamen respetará las directrices del caso Alvarado Espinosa vs. México (Corte IDH, 2018) y se dijo que la Guardia Nacional debe seguir los siguientes estándares:

- a. Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;
- b. Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;
- c. Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia; y
- d. Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces (Cámara de Senadores, 2019).

Sin embargo, todo anterior ahora se encuentra en conflicto con lo dicho por la Corte Interamericana, la iniciativa aprobada por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados porque López Obrador ha decidido que será un mando militar quien tome la batuta de la dirigencia de la Guardia Nacional, esto quiere decir que el panorama del mando mixto –porque es una institución civil con un mando militar– es correcto, una institución civil vinculada a la seguridad pública con un mando militar en activo al frente del proyecto (Fernández Menéndez, 2019) generando conflicto con las normas y disposiciones de derechos humanos.

Hay que recordar, que como dice Cárdenas Gracia (2019b), que la apuesta a la militarización deviene del argumento de la existencia de la corrupción en México, y por ello no se le da oportunidad a civiles a realizar funciones de seguridad pública. También es fundamental que en el combate a la corrupción se otorguen controles ciudadanos sobre las policías para no caer en el juego del militarismo (Cárdenas Gracia, 2019b), que ha sido a la fecha causa de violaciones sistemáticas a derechos fundamentales. Por tanto, es indispensable que en la creación de la Guardia Nacional siga la línea planteada por el Senado al ser una institución de carácter civil y no como lo plantea ahora el Presidente de la República al tener un militar en activo al frente de este proyecto.

En torno a lo anterior, Cárdenas García (2019a) sostiene que la Guardia Nacional es de naturaleza militar y es incompatible con las observaciones, recomendaciones y resoluciones de los organismos de derechos humanos. También es cierto que el entrenamiento miliar – como refiere el autor citado – no está diseñado para la interacción con los civiles, es decir, la milicia está para la protección de la nación y no para funciones de seguridad pública como lo están diseñadas las policías.

CONCLUSIONES

El panorama observado sobre el paradigma del cambio de gobierno arroja distintas conclusiones a las que hemos llegado, por principio de cuentas podemos observar que es el gobierno y la mayoría legislativa de Morena ha tenido un desacierto frente al enfoque de los problemas del Poder Judicial y que la reducción de sueldos en nada garantiza un mejor poder judicial, sino que el verdadero reto radica en modificar las prácticas internas de contratación, suprimir el nepotismo, dar criterios más objetivos en el escalafón y ámbito laboral de dicho poder, también tomando en cuenta que es un poder que recibe las problemáticas no resueltas en instancias inferiores de todos los poderes de los Estados. En cuanto a la política energética, fue acertado el combate al robo de combustible, en este sentido, la política energética, hasta ahora, no ha valorado la multidimensionalidad de los riesgos frente al cambio climático.

Por otra parte, los llamados “súper delegados”, son figuras que ya existían como vínculo de comunicación entre Poder Ejecutivo Federal y las Entidades Federativas, figura que no se le daba la continuidad y trabajo adecuado; más que centralizar el poder, como afirman los detractores, busca descentralizar y federalizar a través de la comunicación con un delegado quien estará apoyando las labores del Federal con la Entidad Federativa. El tema debe tomar la debida medida y esperar a ver el funcionamiento, en realidad, la literatura y el análisis fáctico indica un nivel de entropía que ha puesto en peligro la democracia de las entidades federativas con cada saqueo que ocurre sexenio tras sexenio debido al enriquecimiento ilícito de los gobernadores.

Quizás el asunto que a nivel interno genera desconfianza, por toda su complejidad, es la Guardia Nacional, que si bien el dictamen aprobado no se contrapone a los estándares de la Corte Interamericana de respeto a los derechos fundamentales; el nombramiento de un mando militar y remontar a la estrategia de opacar a las policías locales y estatales, pueden crear el mismo entorno nocivo de seguridad pública sin que se noten los avances, y eso podría ser el gran fracaso del presidente López Obrador. Hasta donde el análisis permite, al definir un mando militar al frente de la Guardia Nacional, frente a la reforma constitucional que ordena un mando civil. Sólo así, a través de un mando militar, se estaría constitucionalizando una inconstitucionalidad, es decir, se crearía una antinomia normativa donde se crearía un cuerpo paramilitar en coexistencia con la fuerza castrense en la Constitución. Sin embargo, tendríamos que esperar a su publicación para estudiar completamente sus repercusiones, tanto en la vida institucional como en los avances palpables, y mejoras en las zonas más violentas (Tijuana, Tamaulipas Michoacán, Jalisco, Acapulco, Guanajuato).

En otros temas de derechos humanos, lo verdaderamente complicado es fincar la responsabilidad penal a los perpetradores y restaurar integralmente los derechos de las víctimas. Consideramos que más que un discurso favorable es necesario impulsar mecanismos dialógicos, que en el caso Atenco, se van construyendo a través del foro permanente que ha impulsado el Centro Miguel Agustín Pro Juárez.

Finalmente, consideramos que sólo una política pública nacional y multi-dimensional con enfoques en los derechos de educación, vivienda, mejora de las

condiciones de trabajo y de una visión integral, será la que logre reivindicar los derechos no sólo individuales sino comunitarios para lograr la paz en este periodo de transición política. Por lo demás, a cuatro meses de inicio, la tensión constitucional de inicio ha disminuido. Esperemos que reine el diálogo entre poderes y se eviten confrontaciones que no benefician al pueblo de México.

REFERENCIAS

1. Animal Político (6 de abril de 2015). México no ha probado que el informe sobre tortura está equivocado: relator de la ONU. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2015/04/mexico-y-el-relator-de-la-onu-cierran-discusion-por-el-tema-de-la-tortura/>.
2. Aristegui Noticias (9 de octubre de 2018). Pemex descubre dos nuevos yacimientos en Golfo de México. Recuperado de <https://aristeginoticias.com/0910/mexico/pemex-descubre-dos-nuevos-yacimientos-en-golfo-de-mexico/>.
3. Basurto Salazar, A. (2019). En busca de la herencia política de la Revolución Mexicana. Una propuesta analítica. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXIV (235), pp. 23, 48.
4. Cámara de Diputados (2018). Gaceta Parlamentaria, número 5184-II, México.
5. Cámara de Senadores (21 de febrero 2019). Versión estenográfica de los posicionamientos de los coordinadores de los Grupos Parlamentarios que integran la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, que preside el senador Ricardo Monreal Ávila.
6. Camarillo Govea, L. (2019). Reparar en México: mecanismos para cumplir con las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista República y Derecho*, vol. IV, pp. 1-37.
7. Carta de la ONU (1945). Recuperado de <https://www.un.org/es/charter-united-nations/>.
8. Cárdenas Gracia, J. (2004). México a la luz de los modelos federales. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXXVII (110), pp. 479-510.
9. Cárdenas Gracia, J. (2015). La Manipulación de la Reforma Constitucional de 2013 del legado de Lázaro Cárdenas. En O. Cruz Barney y M. Carbonell. *Estudios en Homenaje a José Luis Soberanes, Historia y Constitución* (p. 105), UNAM.
10. Cárdenas Gracia, J. (2019a). La iniciativa de reforma constitucional que propone la Guardia Nacional. *Hechos y Derechos* (49). Recuperado de ht-

[tps://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13081/14574](https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13081/14574).

11. Cárdenas Gracia, J. (2019b). Ley de Seguridad Interior y militarización. *Cuestiones Constitucionales* (40), pp. 277-316.
12. Chaires Zaragoza, J. (2004). La independencia del Poder Judicial. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXXVII (110), pp. 523-545.
13. Comisión Europea (2017). Acuerdo de París. Recuperado de https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_es.
14. Comisión Nacional de Derechos Humanos (2019). Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018, México.
15. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) (2019). Recuperado de <https://www.condusef.gob.mx/comparativos/comparativos.php?idc=1&sim=bancos.jpg&h=1>.
16. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.] (5 de febrero de 1917). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf.
17. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Sentencia de 28 de agosto de 2013). Caso Del Tribunal Constitucional (Camba Campos y Otros) vs. Ecuador.
18. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Sentencia de 28 de noviembre de 2018). Caso Alvarado Espinoza y otros vs México.
19. De Paz González, I. (2018). Perspectiva histórica de la reforma y la teoría constitucional en México ¿Cómo replantear el camino?, en Ferrer Mac-Gregor E. (coord.), *El Derecho Procesal Constitucional en Perspectiva Histórica: A 200 años de Ario de Rosales*, IJ-UNAM.
20. Department of State, Estados Unidos, Venezuela-Related Sanctions (2019). Recuperado de <https://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/venezuela/#>.
21. Diario Oficial de la Federación (26 de marzo de 2019). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, México.
22. El Universal (10 de enero de 2019). Más de 20 mil piden amparo contra la Ley de Salarios. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/mas-de-20-mil-piden-amparo-contra-la-ley-de-salarios>.
23. Fernández Menéndez, J. (2019). Un mando militar para la Guardia Nacional, *El Excelsior*. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/opinion/jorge-fernandez-menendez/un-militar-para-la-guardia-nacional/1306840>.

24. Gaceta Parlamentaria (20 de noviembre 2018). Cámara de Diputados. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/nov/20181120-II.html>.
25. Global Climate Risk Index (2019). Who Suffers Most From Extreme Weather Events? Weather-related Loss Events in 2017 and 1998 to 2017. Recuperado de https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202019_2.pdf.
26. Grupo Parlamentario Convergencia (2010). Iniciativa de Ley Orgánica de la Guardia Nacional, en Senado de la República. Recuperado de http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/12/asun_2721013_20101208_1291739872.pdf.
27. Grupo Parlamentario de Morena (2019). Dictamen sobre la guarda nacional: "Programación y ejecución de funciones" a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Senado de la República. Recuperado de http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4322/info_15_GN_MandoSEDENA.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
28. Helmke G. y Ríos-Figueroa, J. (eds.) (2011). *Courts in Latin America*, New York: Cambridge University Press.
29. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (2018). Presentación de los Resultados del Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero e Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero (INEGYCEI).
30. La Jornada (10 de octubre de 2018). Brasil acusa a México de bloquear investigación sobre Odebrecht. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/10/10/mexico-ha-bloqueado-investigacion-de-odebrecht-en-brasil-7028.html>.
31. López Aguilar, J.F. (2017). El Poder Judicial. En López Garrido, Diego *et al.*, *Derecho Constitucional Comparado* (p. 680), Valencia, España: Tirant lo Blanch.
32. López Obrador, A.M. (2018). Plan de Paz y Seguridad. Recuperado de https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DEPAZYSEGURIDAD_ANEXO.pdf
33. Organización de las Naciones Unidas (ONU) (17 de julio de 2018). Comité de Derechos Humanos, Lydia Cacho Ribeiro, vs. México, Doc. ONU CCPR/C/123/D/2767/2016.
34. Organización de las Naciones Unidas (ONU) (21 de julio de 2017). Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Reyna Trujillo Reyes y Pedro Arguello Morales vs. México, Doc. ONU CEDAW/C/67/D/75/2014.

35. Organización de las Naciones Unidas (ONU) (4 de agosto de 2015). Comité contra la Tortura, Ramiro Ramírez Martínez *et al.* vs México, Doc. ONU CAT/C/55/D/500/2012.
36. Paxman, A. (2018). *Los gobernadores. Caciques del pasado y del presente*. México: Grijalbo.
37. Pérez, A.L. (2008). *Camisas azules manos negras*. México: Grijalbo.
38. Pérez, A.L. (2011). *El Cartel Negro*. México: Grijalbo.
39. Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal (29 de noviembre de 2018), Sesión pública solemne.
40. Ríos Figueroa, J. (2018). El déficit meritocrático. Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación. Recuperado de <https://contralacorrupcion.mx/desarmarlacorrupcion/el-deficit-meritocratico/>.
41. Senado de la República (2019). Por unanimidad, aprueban acuerdo para la Guardia Nacional, en Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República. Recuperado de <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/43818-por-unanimidad-aprueban-la-guardia-nacional.html>.
42. Serna de la Garza, J.M. (2010). Elementos conceptuales para el análisis del Estado federal mexicano. En Astudillo, C. y Casarín León, M. F. (coords.), México: UNAM.
43. Sin Embargo (2017). Los 258 mil millones “esfumados” por 22 gobernadores (2012-2017) del PRI pagarían 6 años de UNAM. Recuperado de <https://www.sinembargo.mx/23-04-2017/3197334>.

*ISAAC DE PAZ GONZÁLEZ

Doctor en derechos fundamentales y libertades públicas.

Profesor-Investigador Facultad de Derecho Tijuana, Universidad Autónoma de Baja California, México.

Miembro del SNI, CONACYT y de la “Society of Legal Scholars”.

ORCID: orcid.org/0000-0002-2267-5629

Correo electrónico: isaac.depaz@uabc.edu.mx

**DIEGO ISAAC AMADOR MAGAÑA

Estudiante de la Maestría en Ciencias Jurídicas (PNPC), Facultad de Derecho, Campus Tijuana, Universidad Autónoma de Baja California, México.

ORCID: orcid.org/0000-0002-5659-2258

Correo electrónico: amador.diego13@uabc.edu.mx

La cosmovisión indígena y la mujer en la política. Reflexiones del caso mexicano

The indigenous worldview and women in politics. Reflections of the Mexican case

EVA BARRIENTOS ZEPEDA*

Resumen Se revisa la generalidad de la evolución del derecho colectivo de los pueblos originarios al reconocimiento de su autonomía para ejercer su autodeterminación, así como las vicisitudes que implican las tradiciones que redundan en una discriminación por motivos prohibidos en la constitución, como garantía de la dignidad, igualdad y libertad de todas las personas. En ese sentido, se aborda la particular organización del tema en la legislación del estado de Oaxaca, y la evolución de la participación política de las mujeres indígenas, tanto en las elecciones realizadas mediante sistemas normativos internos, como en las elecciones para elegir las diputaciones del Congreso de la Unión.

El derecho a la autodeterminación indígena, como los demás derechos humanos, no es absoluto, y por tanto puede y debe restringirse para proteger otros bienes fundamentales o la esfera de derechos de otra persona o grupo que pueda resultar vulnerado de manera desproporcional. En ese sentido, se analiza el grado de vulneración que implica la inclusión de las mujeres en las elecciones indígenas.

Palabras clave Pueblos originarios, Derechos humanos, Democracia, Participación política, Mujer.

Abstract The generality of the evolution of the collective right of the indigenous peoples to the recognition of their autonomy to exercise their self-determination is reviewed, as well as the vicissitudes implied by the traditions that result in discrimination for reasons prohibited in the constitution, as a guarantee of the dignity, equality and freedom of all people. In that sense, the topic in the legislation of the state of Oaxaca is addressed, and the evolution of the political participation of indigenous women, both in the elections made through internal normative systems, and in the elections to elect the Congress. The right to indigenous self-determination, like other human rights, is not absolute, and therefore can and must be restricted to protect other fundamental goods or the sphere of rights of another person or group that may be disproportionately harmed. In this sense, the degree of violation that implies the inclusion of women in indigenous elections is analyzed.

Key words Original peoples, Human rights, Democracy, Political participation, Women.



Esta obra está bajo licencia Creative Commons
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International (CC BY-NC-SA 4.0)

INTRODUCCIÓN

La dinámica social de los humanos ha evolucionado a lo largo de su historia a través de distintas formas para organizar su convivencia y administrar sus recursos. Dependiendo cada época y contexto, la soberanía de quien o quienes establecían las reglas de convivencia y ministración, se justificaba por razones muy distintas: el imperio de la fuerza, la interpretación de la voluntad divina, el curso de la naturaleza, o bien la expresión de voluntad de sus integrantes.

En ese desarrollo se puede advertir que la soberanía para orientar el actuar de un grupo se relaciona íntimamente con la concepción de su realidad, en este caso, para justificar la fuente de la autoridad, situación que impacta en la imposición de los valores que conforman las convenciones sobre lo permisible en una sociedad, orden que para su trascendencia en generaciones se positiva en mandatos y prohibiciones de ley. Así, dependiendo de la cosmovisión de cada grupo y comunidad, se integran distintas convenciones sobre los integrantes que pueden participar en la toma de decisiones públicas: una persona, un grupo o la generalidad de la población; así como los requisitos y metodología para identificar con certeza a las personas con ese derecho.

En ese tenor, se “justificaron” tratos diferentes para determinadas personas como consecuencia de las decisiones y convenciones mayoritarias. Modelo de convivencia que se ha repetido en detrimento de los derechos de distintos grupos, con motivo de su estirpe, raza, sexo, religión, creencias o nacionalidad. En la organización social el empoderamiento de un grupo depende de la situación de inferioridad de otro, y aunque es una situación normal de la convivencia entre humanos dada la tendencia a lograr las mejores condiciones de supervivencia individual, concretar el contrato social como beneficio común de sus integrantes es un proceso que continúa (Ferrari, 2015, pp. 11-26).

En su momento, el germen de las discriminaciones justificadas evolucionó al grado de reconocer las invasiones de los países con mayores tecnologías como conquistas, que derivaron en la adaptación cultural de las personas indígenas de esos territorios derivó en el mestizaje que caracteriza al mundo contemporáneo; por ejemplo, desde los comienzos de la colonización de América, después de la segunda mitad del siglo XVI, se reconocía a los indígenas invadidos como barbaros, definición que acarrea un rol de inferioridad ante los conquistadores civilizados.

En palabra de Clavero (2009) no se reconocían a los nativos un derecho propio y así independiente a la consideración del colonizador, un derecho que hubiera comenzado por permitirles, como aborígenes, plantearse según sus propios supuestos, conforme su propia cultura, la forma de aceptación o incluso de rechazo de la presencia de otros, de los foráneos.

En su momento, con llegada de la modernidad posrevolucionaria se adoptaron constituciones garantes de la división de poderes y la democracia como la forma de construcción social que permitiría evitar las arbitrariedades de los gobernantes indeseados impuestos por la fuerza, y procurar el bienestar general de las y los gobernados (Ferrajoli, 2018). Sin embargo, a pesar de que el concepto de igualdad fundamenta la soberanía popular, hasta que no se establecieron límites a la voluntad de los hombres, las leyes consolidaron el trato o condición subyugada de distintos grupos por su condición económica, color de piel y particularmente el sexo; en beneficio vedado o descarado de distintos grupos de poder (Lousada Arochena, 2015).

Fue hasta después de advertir las atrocidades del fascismo y los nacionalismos excluyentes que motivaron los grandes conflictos bélicos internacionales acaecidos a mediados del siglo XX, que los países acordaron establecer el reconocimiento de los derechos humanos como el límite al imperio de los hombres, tomando como eje el reconocimiento de igual dignidad para todas las personas y la obligación de los estados de garantizar los insumos necesarios para el ejercicio de sus derechos en igualdad de oportunidades para conseguir su desarrollo (Ferrajoli, 2018, pp. 11-16).

Este nuevo paradigma ha permitido justificar la necesidad de implementar medidas especiales para materializar la igualdad, al erradicar las acciones y motivos culturales de los distintos tipos de discriminación en detrimento de los derechos de las personas; labor que se puede identificar en los procesos de inclusión a la toma de las decisiones públicas —que como se dijo, conforman las convenciones sociales— de las personas integrantes de grupos minoritarios, o en condiciones de vulnerabilidad para ejercer su derecho de participación política, campaña que paulatinamente ha permitido visibilizar y comenzar a resolver situaciones históricas, como la segregación política de las mujeres y las terribles consecuencias de violencia ejercida en su contra en el ámbito privado.

Sin embargo, la democracia y los derechos humanos, parten de una cosmovisión distinta a la de los pueblos originarios de las distintas partes del mundo, por lo que la imposición de sus valores, instituciones y procedimientos, impacta en la concepción de las personas y su entorno, lo cual modifica su cultura y genera resistencia por parte de los grupos que prefieren mantener las creencias y costumbres que heredaron de tiempos previos a las conquistas, y que en el paradigma de garantía de la libertad, tienen derecho a hacerlo, mientras no afecten el orden público o el bienestar de sus integrantes.

Es así que, en los últimos años, diversos Estados de América Latina han reconocido y regulado los sistemas normativos internos como resultado de la lucha por el derecho de los pueblos originarios a su autonomía, a la independencia de su participación política y a su integración a la dinámica estatal con respeto a su cultura, a través de la adopción de tratados internacionales que han derivado en recomendaciones generales y casos contenciosos ante tribunales internacionales, que han abierto la pauta para el fortalecimiento de sus derechos.

Sin embargo, la obligación estatal se polariza por un lado entre el respeto a los usos y costumbres de las comunidades indígenas y la garantía de los derechos humanos de sus integrantes, y por otro, a la inclusión de sus integrantes en los procesos constitucionales sin que deban abandonar su cultura para poder participar en las funciones y acudir ante sus autoridades; lo cual se agudiza porque las razones que justifican las dinámicas sociales y administrativas de las culturas originarias parten de motivos que en apariencia colisionan con los valores de la democracia occiden-

tal. En ese sentido, el punto medio entre el respeto de la cultura que se pretende preservar, y la garantía mínima de los derechos humanos de sus integrantes –que son gobernados a los que no se puede permitir actuar en su perjuicio o el de sus semejantes– resulta en todo un reto para los juzgadores, encargados de garantizar esa armonía.

Las colisiones de derechos humanos que se resuelven en las controversias político-electorales de un pueblo originarios representan un reto especial al abordar casos donde estén vinculados temas de género y procesos normativos internos, el uso del término “indígena”, para calificar a los pueblos originarios de una región, no debe dar pie a generalizaciones: cada cultura es un universo en sí mismo y debe ser abordada con sus particularidades. No hay una fórmula de aplicación universal para la ponderación de derechos aplicable a todos los casos en concreto, sino que se debe de estudiar el contexto particular de cada caso, no sólo desde la óptica de los derechos humanos, sino de cada pueblo.

La participación de las personas indígenas en las decisiones estatales, y al interior de su comunidad, es una dinámica que sigue en construcción, toda vez que el principio de universalidad y la prohibición de excluir injustificadamente a las personas que tienen expectativa de participar y se ven afectadas por las decisiones de su gobierno, ha implicado una problemática particular para no caer en extremos y mantener nuestra integración multicultural.

Máxime cuando se ha obtenido de la experiencia, que para garantizar la autonomía de los pueblos originarios hay que respetarla –dilema de la legitimidad de las autoridades al dificultarse la ejecución de sus determinaciones– de donde se advierte el reto de garantizar sus derechos con la mínima intervención del Estado, devolviendo la solución de los conflictos, en la medida de lo posible al seno de la misma comunidad indígena.

La experiencia del Estado Mexicano, así como los diversos tipos de participación política de sus pueblos y de sus mujeres, resulta útil para analizar la problemática, al ser un tema que no se limita a lo jurídico o político, sino que se extiende a lo cultural, toda vez que la intervención judicial o política en los temas de esta coyuntura, en ocasiones resulta en un choque que afecta la identidad del pueblo originario y por ende, a la democracia misma, ya que la universalidad se enriquece con la diversidad, y sólo se garantiza con el respeto de la identidad de cada persona.

Sin embargo, ante la amplitud del tema, me centraré en los derechos políticos electorales y el papel de la mujer indígena en México, en el marco de los estándares interamericanos, con sus particularidades en el estado de Oaxaca y correspondientes efectos a nivel nacional, para propiciar una mayor profundización del tema.

PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, SUS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

Precisamente al reconocernos diversos se advierte la necesidad de cuidar la comunicación para hacerla efectiva, ya que cada persona, dependiendo su origen, decisiones y experiencia, tiene una forma distinta de concebir el mundo, de lo que

resulta indispensable exponer la integración de los conceptos que convergerán en un discurso para que logre su objeto (Habermas, 2018), lo que en el presente trabajo nos lleva a definir el primer lugar lo que se entiende por pueblos y comunidades indígenas.

El Pacto 169 de la Organización Internacional del Trabajo –adoptado apenas en 1989, después del primer instrumento sobre el tema de 1957– identifica a las personas indígenas por descender de poblaciones que habitaban el territorio de un país bajo sus propias normas en la época previa a la conquista, la colonización o la modificación de las fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Y es particular la situación de los pueblos indígenas de los países “independientes”, ya que supone una soberanía cooptada por la colonización, que de algún modo se recupera tras conseguir su independencia, pero la exposición de generaciones de sus integrantes a las formas de los gobiernos invasores modifica en muchos casos su cosmovisión, por lo que mantienen –adaptan– las instituciones impuestas o generaron otras distintas a las que tenían antes de la conquista. Los Estados independientes se deben a la protección de sus pueblos originarios, al ser el germen de su cultura e identidad a pesar de los procesos coloniales, y por tanto su protección se reconoce como un derecho humano de todas y todos los gobernados que se identifican o no, con las culturas originarias de su territorio.

La importancia de los pueblos originarios en América Latina se subraya por su presencia en más de 17 países, lo que permite naciones ricas en tradiciones, costumbres y con integraciones que resultan de procesos multiculturales. Sin embargo, secuela de los procesos de colonización, los integrantes de esos pueblos han sufrido discriminación y marginación que han quedado documentado en diversos informes elaborados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica, Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas, así como la violación de los Derechos de los Pueblos Indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales.

La discriminación de las personas integrantes de pueblos indígenas, entendida como el trato diferenciado injustificado en detrimento de sus derechos, es la que pone en riesgo su conservación, ya que sus integrantes se ven forzados a abandonar sus tierras, usos y costumbres, para integrarse en la dinámica occidental. El indígena que permanece en su cultura y en su comunidad, con su lengua y sus costumbres, es sujeto, pero no puede serlo para un ordenamiento donde no cabe, lo es, podría serlo si lo abandona (Clavero, 2009).

En ese sentido, el rol de inferioridad impuesto a las personas integrantes de los pueblos originarios durante los procesos de colonización trasciende a los países independientes, al arraigarse una construcción cultural de las personas indígenas relacionado con la ignorancia y la servidumbre, como consecuencia de su marginación, las limitadas vías de desarrollo y la concentración de la actividad económica en las urbes, donde se marcan las dificultades de comunicación que implica el lenguaje y la cultura. En ese sentido, la noción de asistencialismo necesario para la subsistencia de las personas étnicas durante la colonia, y la necesidad de adaptación a los sistemas poscoloniales por diferencias de idioma o cultura, mantienen a las personas indígenas en un rol de inferioridad y desprotección.

La prevalencia histórica de la situación de desventaja que ha implicado a las personas “ser indígena” ha tenido como resultado que a sus integrantes se cataloguen como grupos vulnerables, condición ante la cual los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar sus derechos sin discriminación, de adecuar su normativa interna, así como de tomar medidas de protección especiales para garantizar y hacer efectivos sus derechos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, s.f.).

La responsabilidad de la garantía se advierte entonces con un doble frente: que las personas indígenas no vean limitadas sus oportunidades por falta de inclusión o por discriminación en los mecanismos de ejercicio de sus derechos humanos, y que se mantengan en los posible sus costumbres y tradiciones sin ser sustituidas por las construcciones occidentales, sin que por ello dejen de recibir la protección debida para todas y todos los gobernados.

La forma de gobierno es una de las principales construcciones culturales de un pueblo, es por eso por lo que el primer aspecto a reconocer para abonar a la conservación de las culturas originarias es su autonomía de la institución estatal para administrar la convivencia y administración de los recursos de sus integrantes. Y por otra parte, se hace evidente la necesidad de crear mecanismos de inclusión en los procesos institucionales para lograr su participación sin que tengan que suplir su idioma o cultura.

Resulta oportuno delimitar dos conceptos clave para proseguir nuestro estudio. La cosmovisión indígena: La cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus tierras tradicionales y recursos naturales, no sólo por ser estos su principal medio de subsistencia (Corte IDH, 2015); y los Derechos político electorales: “aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país” (CIDH, 2009). Tienen dos dimensiones, el derecho al ejercicio directo del poder y el derecho a elegir a quienes deben ejercerlo (CIDH, 2003).

De la sistematización de los conceptos enunciados se puede afirmar que los pueblos y comunidades indígenas también pueden ejercer derechos político-electorales; sin embargo, el régimen de implementación y garantía de esos derechos humanos –a la luz de la reforma constitucional de 2011 al artículo 1° (DOF 10-06-2011)– implica la dicotomía para respetar sus costumbres y tradiciones, así como su normativa interna, ya que los principios rectores de la participación política democrática, implican la participación de todos los habitantes del territorio en que tiene competencia la autoridad electa, sin que sea válida una decisión en que se excluya a una persona o grupo por alguna razón injustificada.

En ese sentido, en el ejercicio de los derechos político-electorales que les corresponden dentro de su autonomía para determinar y elegir sus propias formas de gobierno, no todas las costumbres son plausibles a pesar de su arraigo y justificación cultural, como la mutilación, el canibalismo o la exclusión injustificada de personas del grupo en la toma de decisiones o en la elección de sus autoridades.

Y al corresponder a todo derecho un sistema de protección judicial para su garantía, no han sido pocos los casos contenciosos que han resuelto las instancias nacionales e internacionales, en que ha sido necesario ponderar la protección de las costumbres de un pueblo, de los derechos humanos de sus integrantes, y las condiciones de gobernabilidad o violencia que puedan resultar de la intervención estatal. En ese sentido, dependiendo las particularidades históricas y sociales de cada grupo, puede ser justificable que algunos de sus integrantes no participen activa o pasivamente en sus procesos comiciales, por condiciones muy distintas, pero

motivos muy similares a los que legitiman los requisitos de elegibilidad de los procesos comiciales para integrar los poderes del Estado (como lo es el caso del Tequío).¹

Así, los derechos político-electorales de los ciudadanos indígenas se despliegan en dos ámbitos, el de las elecciones federales y locales para elegir o ser electos como representantes populares en las instituciones nacionales de los tres niveles de gobierno, y el ámbito de su organización interna, donde tienen derecho a determinar sus formas de administración y la integración de sus autoridades, lo cual también implica el acceso a los medios de garantía para la protección de sus derechos en los dos ámbitos, tomando en cuenta que los procedimientos de la judicatura nacional no corresponden con los mecanismos internos de las comunidades para resolver sus conflictos, por lo que se deberá prestar especial atención para que la opción de acceso no implique por su complejidad –técnica, o de idioma– una simulación de la oportunidad de obtener justicia.

Con lo anterior podemos englobar el bosquejo general de los derechos de participación política de las y los integrantes de los pueblos originarios, cuya regulación, implementación y grado de garantía varían entre los países independientes; junto con otros de sus derechos especiales como la consulta previa, la relación con su territorio de asentamiento, la preservación de sus costumbres espirituales, gastronómicas y medicinales, así como la solución interna de sus controversias.

Se puede distinguir entonces de los derechos de los integrantes de los pueblos indígenas de cara al entramado estatal, que deben ser los mismos de las personas no indígenas, sin discriminación alguna, salvo el derecho de pertenencia a la respectiva comunidad concreta (Clavero, 2009), lo cual les debe proteger de la discriminación por su adscripción cultural respecto de los occidentales, y de la discriminación por cualquier otro motivo al interior de sus comunidades. En ese sentido, se entiende que las restricciones de derechos humanos en los usos y costumbres indígenas, debe ser razonable en sus propias tradiciones, sin que pueda anular por completo el ejercicio de los derechos de una persona.

En ese sentido, el derecho colectivo de los pueblos indígenas a autodeterminar sus formas de gobierno y convivencia no puede llegar al extremo de impedir arbitrariamente la participación de algunas personas que de cualquier modo se verán afectadas por su ámbito territorial de aplicación (Pérez, 2013). Pero se deben atender cuidadosamente las particularidades de cada caso para comprender el contexto que configura cada conflicto, de tal manera que la intromisión de las autoridades estatales responsables de garantizar los derechos de las personas no genere mayores enfrentamientos que puedan derivar en violencia o ingobernabilidad, en detrimento de lo que deben ser la justicia y la administración efectivas.

¹ Se entiende como el trabajo comunal no remunerado en beneficio de la colectividad que se da con una cierta temporalidad o por alguna necesidad; el pago de contribuciones municipales, también llamado cooperación, que es una aportación monetaria directa que dan al ayuntamiento los miembros de la comunidad, por un periodo determinado, y que tiene como finalidad beneficiar a la comunidad; o el ejercicio de cargos públicos, además de las otras formas de ejercerlo (Bustillos y García, 2016) De conformidad con el Catálogo de Municipios Sujetos al Régimen de Sistemas Normativos Indígenas 2018, del IIEPCO, en el 2019 son 417 los Municipios que ejercerán sistemas normativos internos para elegir a las autoridades de sus Ayuntamientos (IIEPCO-CG-SIN-33/2018 04-10-2018).

LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES INDÍGENAS EN MÉXICO

En el territorio que hoy ocupa México, existen vestigios de la humanidad desde la Era Lítica –aproximadamente hace unos 35 000 años (Davis, 2016)– pero el desarrollo de las sociedades se puede advertir a partir de su asentamiento al superar la época nómada de cazadores e implementar el cultivo, asentándose aproximadamente 16 poblaciones que se podrían identificar por su convergencia etno-lingüística,² y que se desarrollaron en sociedades jerarquizadas aproximadamente desde el año 1200 a.C. con los Olmecas del Golfo, hasta el año 1500 con los Toltecas, Mayas y Mexicas, previo a la Conquista e imposición de la Nueva España (López Austin y López Lujan, 2014).

Aunque los mexicanos obtuvieron su independencia en 1810 después de 300 años de imposición del Imperio de la Corona Española (Serrano, 2013), sus Constituciones de 1824 y de 1857 no incluían mención especial del derecho a la igualdad, en la última, se reconocía el derecho a la libertad y la protección de las garantías individuales, pero no hacía referencia alguna sobre los pueblos originarios. Incluso la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (en adelante CPEUM con sus reformas), no contemplaba una distinción entre indígenas y ciudadanos, sino que simplemente señalaba: “todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse o suspenderse”.³

Valdivia Dounce (2009) identifica cinco etapas de lo que reconoce como *políticas indigenistas* –corte o tipo de tratamiento estatal a la *cuestión indígena*– a lo largo del siglo XIX mexicano:

1. Exclusión (1910-1934). Aunque no fue diseñada ex profeso, se puede distinguir por la ausencia de indios en la formación nacional, y por tanto en la presencia y participación social.
2. Paternalismo (1934-1940). Se caracterizó por el reparto agrario, la creación del Departamento de Asuntos Indígenas en 1936 y el Primer Congreso Indigenista Interamericano en Pátzcuaro, Michoacán, en 1940, pero no se reconoció la autodeterminación de los pueblos indígenas, es decir, su derecho a decidir sobre su propio desarrollo.
3. Asimilación del indio a la vida nacional (1940-1976). Se postuló la desaparición de las diferencias culturales, lingüísticas y de formas de vida, en la suposición de que con esto también desaparecería la pobreza, en 1948 se creó el Instituto Nacional Indigenista, abocado a conseguir el acceso a la educación y a la salud de los indígenas, así como a estandarizar los precios de su cultivo.

² Hokano-coahuilteca, Chinanteca, Otopame, Oaxaqueña, Manguéña, Huave, Tlapaneca, Totonaca, Mixe, Maya, Yutoazteca, Tarasca, Cuitlalteca, Lenca, Xinka y Misulmalpa (López Austin y López Lujan, 2014, p. 65).

³ México es de los primeros países en reconocer a los pueblos indígenas en sus constituciones: Panamá en 1972, Ecuador en 1978, Canadá en 1982, Guatemala en 1985, Nicaragua en 1987, Brasil en 1988, Colombia en 1991, Paraguay en 1992 y Parú en 1993 (Clavero, 2009).

4. Participación (1976-1988). Se tomaba en cuenta la opinión de los indios para la aprobación de los proyectos que técnicos propuestos por el Estado, sin permitirse aportaciones de los pueblos indígenas.
5. Reconocimiento de derechos (1988-2006). Reformas legales y acciones gubernamentales encaminadas a procurar un mejoramiento en la justicia para los pueblos indígenas.

Fue con la aprobación de la “Iniciativa de decreto que adiciona el artículo 4º de la CPEUM para el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas en México” en 1992 (DOF 28-01-1992), que se añadió un párrafo a dicho artículo constitucional en el siguiente tenor: “La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca esta ley.”

La reforma corresponde con la adopción por México del Pacto 169 de la OIT, publicado en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 1990, y como se advierte, a pesar del reconocimiento Constitucional, se reservó al legislativo los alcances y medios para el *desarrollo* de los elementos culturales de los pueblos indígenas (de la Garza Talavera, 2011). Sin embargo, la reserva constitucional de la previsión de la necesidad de intérpretes y la obligación de considerar su contexto fueron un avance, ya que se convirtieron en requisitos del debido procedimiento para las personas indígenas, que podía ser reclamada a través del juicio de Amparo.

En el 2001 (DOF 14-08-2001), se aprobó una reforma constitucional para legislar los derechos de los pueblos indígenas (pasando su contenido ampliado del artículo 4º al 2º de la CPEUM), sin sufrir modificaciones desde entonces, y además, en este se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación⁴ y, por ende, a la autonomía, entre otras cuestiones, para: a) Decidir sobre sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; b) Aplicar sus sistemas normativos para la regulación y solución de sus conflictos internos; y c) Elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno.

En general, la reforma definió dentro de la CPEUM: a los pueblos indígenas, su libre determinación, los elementos de la autonomía indígena y el límite de la unidad nacional; de tal manera que no se crearía un estado dentro de otro estado, así como la separación de las autoridades tradicionales de las autoridades municipales, reservando a dicho nivel la posibilidad de autogobierno.

La nueva redacción del artículo 2º de la CPEUM, identificó a los pueblos indígenas, como “aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio

⁴ Es el sistema jurídico de las comunidades indígenas se integra con las normas consuetudinarias y con aquellas otras que se establecen por el órgano de producción normativa de mayor jerarquía que, por regla general, es su asamblea; comprende: la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres, el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; la participación plena en la vida política del Estado, y la intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten” (Jurisprudencias 19 y 20/2014 de 24 de septiembre de 2014).

actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas culturales y políticas, o parte de ellas”, que coincide con la definición del mencionado Pacto 169 de la OIT, y contempla a las comunidades integrantes de un pueblo indígena, que son las que *formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres*; y en un ejercicio de maximización, reconoce los mismos derechos a las comunidades equiparables a los pueblos y *comunidades indígenas* sin perjuicio de los derechos de los últimos.

Por otra parte, se estableció el criterio para identificar o acreditar la identidad indígena a través de la auto-adscripción: *La conciencia de la identidad indígena, deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas* (Jurisprudencias 4/2012 y 12/2013, de 1 de febrero de 2012 y 30 de julio de 2013).

Y es que la identidad indígena, se desarrolla en un contexto cultural de involucración en las manifestaciones más representativas de una cultura, como pueden ser el idioma, las tradiciones, los usos y costumbres, etc., haciendo de todo ello su perfil representativo y de manifestación ante el mundo externo; por lo que “es muy probable que conlleve un alto sentido de solidaridad con su comunidad, con lo cual se acentúan los rasgos de identidad y se conserva y trasmite el ejercicio de tales usos y costumbres, en tres tipos de niveles configurativos de cohesión grupal: nivel físico material, nivel emocional y nivel ideológico reflexivo (Pérez, 2013, pp. 17-20).

En ese sentido, es importante distinguir entre el derecho humano fundamental colectivo de los pueblos y comunidades indígenas a la autodeterminación, como expectativa de no intervención por parte del Estado en su configuración política para proveerse de su desarrollo económico, social y cultural; de la autonomía, que integra el reconocimiento estatal de las autoridades indígenas en un marco de ejercicio de la autodeterminación con límite en el respeto a las autoridades y la organización nacional (López Bárcenas 2010, p. 60).

Así, la autonomía permite el ejercicio del autogobierno de los pueblos indígenas, que articula y engloba una serie de derechos específicos que constituyen sus manifestaciones concretas (Ramírez Barrios, 2013, p. 50):

1. Autodisposición organizacional: autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
2. Autodisposición normativa: autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la CPEUM y respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, especialmente, la dignidad e integridad de las mujeres.
3. Autodisposición política: autonomía para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, y en el entendido de que debe garantizarse la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones.
4. Acceso efectivo a la justicia estatal: en el entendido de que se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetándose los preceptos constitucionales, en la resolución jurisdiccional de sus conflictos, y aquellos en que sean parte.

Con fundamento en la reforma, en mayo de 2003, el Ejecutivo Federal emitió un decreto por el cual creó la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas,⁵ como una instancia administrativa para la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.

Además, conforme a su texto, la implementación de la reforma inició desde lo local, al ordenar el reconocimiento de los pueblos, comunidades y derechos indígenas en las constituciones y leyes de las entidades federativas en los términos establecidos en la CPEUM, en una concurrencia en que la implementación y primera garantía (de dar o no intervenir) corresponde a las entidades, mientras que la vigilancia y garantía de cumplimiento o mejor satisfacción se mantiene desde la esfera federal.

La lucha por el reconocimiento de los derechos político-electorales de los indígenas conforme a su propia cosmovisión ha sido un largo proceso legislativo que se ha tenido que afinar y corregir, tanto en el ámbito jurisdiccional como en el administrativo, situación que permea la coyuntura de la participación política de las mujeres en estos sistemas normativos; y que hoy en día se puede reconocer transversalmente como violencia política de género.

OAXACA, EL PRIMER ESTADO EN EJERCER LA GARANTÍA

Como se refirió, el territorio que ocupa hoy nuestro país estuvo poblado por un amplio abanico de concentraciones etno-lingüísticas con costumbres propias, que se congregaron bajo la organización de diferentes clanes, gobiernos y alianzas indígenas que fueron disueltas y sustituidas por la organización de la Nueva España. Pero la independencia no implicó el regreso a la administración indígena, sino que se procedió a la división territorial del régimen de la República Federal, a la que se añadió posteriormente la institución del municipio libre en 1914.

En ese sentido, los pueblos originarios que sobrevivieron culturalmente a la colonia y al periodo de exclusión de la conformación nacional, se encuentran distribuidos por el territorio nacional en asentamientos y con pertenencias culturales que no atienden a la división territorial y competencial de las entidades federativas, ni se reducen a la estructura y distribución territorial de los municipios del país.

Es por lo anterior, que ha resultado inviable en muchos estados que los integrantes de sus comunidades indígenas puedan organizarse para ejercer o exigir su derecho a autodeterminación, situación que se agrava por la condición de vulnerabilidad y desconocimiento de las prerrogativas de que son titulares las personas indígenas, dado lo marginado de sus asentamientos, las diferencias de lenguaje, el desconocimiento de las herramientas técnicas para lograr la garantía de sus dere-

⁵ Modificado a finales de 2018 a Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

chos, la dificultad económica para conseguir asesoría, o el temor a los cacicazgos y represalias.

Sin dejar de lado los logros de comunidades como el Municipio de Cherán, Michoacán que obtuvo el reconocimiento judicial de su derecho a ser consultado y ejercer su autodeterminación en 2012, para efectos de nuestro estudio resulta pertinente repasar de manera general el desarrollo de la legislación del estado de Oaxaca,⁶ ya que implementó un sistema híbrido para el ejercicio de la autodeterminación indígena: las comunidades de los municipios pueden decidir celebrar la elección de su Ayuntamiento a través de métodos tradicionales donde no intervienen los partidos políticos.

A partir de 1986 se comenzaron a incorporar en las leyes de Oaxaca algunas disposiciones relativas a la población indígena; se promulgó la Ley Orgánica de la Procuraduría para la Defensa del Indígena, organismo público encargado buscar el desarrollo social para los indígenas, expresado en el correcto ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y en la dignificación de su lengua y su cultura.

En 1990 se reforma la Constitución local para reconocer la composición étnica plural de la entidad, la validez del tequio, de las tradiciones y prácticas democráticas indígenas, y otorgar a los municipios la facultad de asociarse entre ellos libremente, tomando en cuenta su afiliación étnica e histórica. Asimismo, se reformó el entonces Código local, para instaurar a las autoridades municipales como garantes de la preservación del tequio, consagrar el régimen de protección genérico de usos y costumbres de las comunidades indígenas, así como el principio de que la ley debe respetar las prácticas democráticas de las comunidades indígenas y proteger sus tradiciones.

En 1994 se reforma el Código Electoral local para reconocer expresamente quince etnias indígenas, el reconocimiento y protección de sus lenguas, y la obligación del estado de impartir educación bilingüe e intercultural; en 1995 se establece el pleno reconocimiento y respeto a las tradiciones y prácticas democráticas para la conformación de las autoridades municipales de los pueblos indígenas; en 1997 se detallan las elecciones por el sistema de usos y costumbres; y en 1998 se reforma la Constitución local para reconocer a las comunidades indígenas como sujetos de derecho público, así como a los sistemas normativos internos de dichos pueblos y comunidades.

En ese tenor, se plasmó la autodeterminación de los pueblos indios, el carácter de tequio como equivalente al pago de contribuciones en especie y el establecimiento de una autoridad y un procedimiento para resolver las controversias derivadas de dicha prestación. Se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la jurisdicción de sus autoridades tradicionales. Para el 2012 se reformó nuevamente el Código Local para resaltar la mediación administrativa en sus conflictos (Ramírez, 2013).

De acuerdo con la legislación referida, a partir de 1995 corresponde al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, Organismo Público Local

⁶ Oaxaca reconoció la pluriculturalidad y algunas modalidades de derechos indígenas en 1990, posteriormente, en correspondencia a la reforma de 1992 al artículo 4° de la CPEUM, continuaron Sonora en 1992, Jalisco y Chihuahua en 1994, Estado de México en 1995, Campeche en 1996, Quintana Roo en 1997, Michoacán en 1998, Nayarit y Chiapas en 1999, Veracruz en el 2000 y Sinaloa en el 2001; posteriormente otros estados modificaron su legislación en acato al mandato de la reforma al artículo 2° en el 2001, como San Luis Potosí y Tabasco en el 2003, Durango, Jalisco y Puebla en el 2004, Morelos en 2005, Durango y Yucatán en el 2007 (CDI, 2007, p. 98).

Electoral del estado de Oaxaca (en adelante IEPPCO), la creación de un catálogo de los Municipios que elegirán a sus ayuntamientos por el sistema de usos y costumbres —que posteriormente cambió su referencia por la de sistemas normativos internos—, con lo que, en 1998 de los 570 municipios que conforman el estado de Oaxaca, 418 eligieron a sus ayuntamientos a través de métodos tradicionales, cantidad que continuó hasta el 2012, en que el Municipio de Cabecera Nueva, Oaxaca, solicitó nueva consulta en que determinó su voluntad de regresar al régimen de candidaturas independientes y partidos políticos.⁷

El procedimiento general tras la consulta en que se determina el sistema electivo municipal es el informe que hace el Municipio al IEPPCO sobre el procedimiento de elección, posteriormente, sólo interviene para brindar apoyo en la conciliación de conflictos y calificar la elección, correspondiendo a la comunidad preparar y desarrollar las asambleas electivas —incluyendo el cómputo y determinación de ganador—, así como levantar las actas correspondientes, para constatar ante la autoridad el apego al procedimiento informado. En la calificación de la validez de la elección, el IEPPCO califica el apego a las normas establecidas por la comunidad o a los acuerdos previos a la elección, que la autoridad electa hubiere obtenido la mayoría de los votos y la debida integración del expediente.

Ahora bien, los conflictos que se presentan en la preparación, celebración o calificación de los procedimientos seguidos en sistemas normativos internos, por la evidencia de su combate judicial ante el Tribunal Electoral del estado de Oaxaca a partir de 2006, ante la Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación a partir de 2007, permiten advertir que se originan principalmente por motivos endógenos de la comunidad indígena, como la violación del principio de universalidad con supuesta justificación en sus tradiciones, o por la coexistencia obligada de diversas comunidades con tradiciones y autoridades distintas en un mismo municipio (Jurisprudencia 37/2014 de 29 de septiembre de 2014).

En ambos casos, ha sido delicada la conformación y atención al contexto de cada comunidad que ha tenido que desarrollar la jurisdicción electoral, para lograr ponderar la constitucionalidad de los sistemas normativos internos, para decidir si su justificación en un arraigo cultural era suficiente para impedir que el Estado garantizara los derechos fundamentales de las personas que no por ser indígenas dejan de ser protegidas por la CPEUM. Sin embargo, el camino que al inicio pareció claro respecto a la nulidad de las elecciones que no respetaran el principio de universalidad, llevó en ocasiones a consecuencias no deseadas, como la imposibilidad reiterada de celebrar las asambleas a pesar de las ordenanzas judiciales, o que se volvieran a desarrollar de manera excluyente y violenta; o en el caso de la inclusión de las mujeres, la aparente imposición generó violencia política de género en su contra.

Por lo anterior, la jurisdicción electoral con la experiencia añadió un elemento más a la ponderación de validez constitucional de las elecciones celebradas mediante sistemas normativos internos: las condiciones de gobernabilidad, entendidas como los logros y esfuerzos realizados para conseguir la celebración de la asamblea, o bien la posibilidad de generar violencia o vacíos de gobierno.

⁷ De conformidad con el Catálogo de Municipios Sujetos al Régimen de Sistemas Normativos Indígenas 2018, del IEPPCO, en 2019 son 417 los municipios que ejercerán sistemas normativos internos para elegir a las autoridades de sus ayuntamientos.

SENTENCIAS RELEVANTES: SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS VS DERECHO DE PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES

La participación política es un derecho de todas las personas que pertenecen a un Estado y se ejerce conforme a sus leyes, y en el caso de los pueblos originarios, las personas lo ejercen de conformidad con sus tradiciones, costumbres, así como su derecho a la libre determinación y autoadscripción. Sin embargo, la realidad práctica de esos sistemas ha denotado la situación de desventaja y discriminación que viven las mujeres indígenas, al no permitírseles participar de forma activa o pasiva en sus comicios consuetudinarios, e incluso impedirles ejercer el cargo una vez electas.

En ese sentido, el contraste de la cultura occidental de los derechos humanos y la propia de nuestros pueblos indígenas ha permitido advertir que “la violencia y discriminación aluden a la estructura patriarcal y desigual en sus propias comunidades que lleva a la persistencia de costumbres y creencias que tienen efectos adversos en su salud y su desarrollo” (CEPALE, 2014).

En ese dilema se desarrollan los casos en análisis, que fueron resueltos por la autoridad jurisdiccional en favor de la participación de las mujeres –con fundamento en el principio de igualdad y no discriminación– de tal manera que, con el avance jurisprudencial contemporáneo pueda atenderse incluso la violencia política de género en los sistemas consuetudinarios, lo que refleja el gran quehacer de las y los juzgadores mexicanos.

CASO SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA, SUP-REC-16/2014

En marzo de 2014, al resolver el recurso SUP-REC-16/2014, la Sala Superior estimó que dentro del proceso comicial no fueron observados los principios de universalidad y equidad previstos en la CPEUM. Se denota la naturalidad y pertenencia cultural de la discriminación genérica de las mujeres en esa comunidad indígena, al punto en que, de los hechos que obran en el expediente, se desprende que Horacio Sosa Villa Vicencio, en ese entonces, Presidente Municipal, expresó: “ya cumplimos nuestra obligación de convocar a la asamblea y la asamblea determinó que no participaran las mujeres. Nosotros somos respetuosos de las instituciones y estamos abiertos al diálogo y todos queremos la paz social queremos que San Bartolo siga unido” (SUP-REC-16, 2014).

En el caso en cuestión, la ciudadana Abigail Vasconcelos Castellanos impugnó la Asamblea General Comunitaria realizada el 20 de octubre de 2013, a fin de elegir a los integrantes del Ayuntamiento de San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, para el periodo 2014-2016, argumentando que las mujeres fueron discriminadas y que no existieron condiciones igualdad entre hombres y mujeres en la celebración de la Asamblea General Comunitaria.

Durante el desarrollo de la citada Asamblea General Comunitaria, algunos asistentes se pronunciaron a favor de que las mujeres participaran en la elección de los integrantes del Ayuntamiento y otros en contra de tal propuesta; finalmente la Asamblea determinó por mayoría de votos que las mujeres no eran elegibles; lo cual motivó que algunas ciudadanas se retiraran de la mencionada Asamblea General.

Al respecto, la Sala Superior consideró que la CPEUM proscribía toda discriminación motivada por el género, y reconoce que tanto el varón como la mujer son iguales ante la ley. Por tanto, el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del sistema jurídico nacional, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación.

En ese tenor, la Sala Superior determinó que en todos y cada uno de los actos en los que se desarrolla una Asamblea Electiva, se deben de observar, las normas y los principios previstos en las CPEUM y los tratados internacionales, concernientes a la integración de los órganos del poder público; si en un proceso electivo, se impide la participación de las mujeres habitantes de una comunidad, en igualdad de condiciones con el género masculino, éste se considera violatorio de derechos fundamentales reconocidos por la CPEUM y los tratados internacionales, lo que incide directamente en su validez, al resultar contraria a derecho.

Así, vinculó al IEEPCO y a los integrantes de la comunidad, a efecto de que en la elección extraordinaria a convocarse en breve plazo, lleven a cabo todas las actuaciones necesarias para garantizar la participación de las mujeres y los hombres en condiciones de igualdad, además que deberán informar a los integrantes de esa comunidad respecto de los derechos de votar y ser votadas de las mujeres, a fin de propiciar condiciones de igualdad sustantiva en el desarrollo de la elección de concejales.

CASO GUEVEA DE HUMBOLDT, OAXACA, SXJDC-148/2014

En este caso, el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, a pesar de la exclusión de las mujeres del padrón electoral de la comunidad y, por ende, de la elección municipal, validó los comicios sobre la base de los usos y costumbres; sin embargo, la Sala Regional determinó, que la exclusión de las mujeres de la elección de autoridades municipales configuraba un acto de discriminación.

En la especie, diez ciudadanas controvirtieron la resolución dictada por el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca que confirmó la elección municipal. Su inconformidad se basaba en que en la citada elección no se permitió la participación de las mujeres porque tradicionalmente así se han llevado a cabo sus comicios. Una vez comprobado que no se les permitió participar a las mujeres en la elección de las autoridades municipales se consideró que la autoridad municipal omitió garantizar el derecho de participación de las mujeres, pues a pesar de que, por las costumbres ancestrales de la comunidad, las mujeres han sido excluidas de la toma de decisiones por el simple hecho de ser mujeres y ello resulta discriminatorio.

En este sentido, las mujeres ni siquiera eran consideradas en el padrón municipal y, por tanto, no podían tener en práctica de manera plena su derecho, si de inicio no se encontraban en condiciones de formar parte del padrón electoral, con lo cual es claro que se omitió establecer mecanismos o propuestas encaminadas a incluir mujeres en las decisiones.

El Tribunal responsable justificó su actuación sobre la base de los usos y costumbres, sin tomar en cuenta que ese reconocimiento se encuentra supeditado a la igualdad de participación de las mujeres y hombres. En ese orden, la Sala Regional no compartió la conclusión a la que arribó el Tribunal Estatal pues, aunque reco-

noce una violación, declaró inoperantes sus agravios restringiendo los derechos de las actoras al atentar contra la equidad de género y la universalidad del sufragio.

SAN ANTONIO DE LA CAL, CENTRO, OAXACA, SXJDC-171/2014

La elección de esta comunidad ya había sido declarada inválida el 6 de marzo de 2014 mediante el juicio SX-JDC-31/2014, principalmente por la incorrecta publicación de la convocatoria, que impidió el conocimiento general de la comunidad; determinación que se confirmó en el juicio SUP-REC-826/2014.

En cumplimiento de lo anterior, la elección extraordinaria fue celebrada y validada por el IIEPCO. Sin embargo, las y los ciudadanos inconformes promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano la jurisdicción local y federal, al considerar que excluyó a las mujeres para ejercer su derecho de votar y ser votadas, en específico para ocupar un cargo de elección popular.

La Sala Regional del TEPJF determinó insuficientes las consideraciones del tribunal local que confirmó la validez de la elección, respecto a que por el simple hecho de que las mujeres fueron consideradas como candidatas en algunas ternas, no fueron excluidas en la elección, al pasar por alto que, si bien mujeres y hombres estuvieron en aptitud de participar en la asamblea general comunitaria en igualdad de condiciones, lo cierto es que dicha igualdad únicamente se dio en un plano formal, al concluir en un cabildo integrado exclusivamente por hombres, con lo que se hizo nugatorio, el derecho de las mujeres de acceder a los cargos de representación popular. Además de que la asamblea electiva extraordinaria dio inicio en la mañana extendiéndose hasta la madrugada del día siguiente, lo que tuvo como efecto la reducción del universo de electores tras la elección del presidente municipal, al punto en que para la elección del último concejal sólo quedaba el 14% de los asistentes.

Por tanto, si bien, en la elección de las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas deben aplicarse los sistemas normativos internos de la comunidad, ello no significa que, bajo el amparo del derecho constitucional y del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, puedan convalidarse situaciones o conductas tendientes a vulnerar otros derechos de igual valor.

Se precisó que las comunidades indígenas no se encuentran exentas de la obligación de avanzar en la igualdad entre mujeres y hombres, observando el principio de progresividad en el reconocimiento de los derechos fundamentales. Por lo que, si en el municipio en comento se han realizado elecciones en las que se da una participación abierta de las mujeres, en las que incluso éstas ya han accedido a ocupar cargos en el cabildo municipal, tal y como ocurrió en 2004 en que el Ayuntamiento estuvo integrado por dos mujeres, y en 2010, que fue electa una mujer para fungir como regidora propietaria, resulta contrario a dicho principio que en la elección revisada ninguna mujer resultó electa para ocupar algún cargo.

Con motivo en lo expuesto, la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó la resolución del Tribunal Local de Oaxaca y declaró la invalidez de la elección, enfatizando que corresponde a las comunidades indígenas hacerse cargo de propiciar la efectiva inclusión de las mujeres en la toma de decisiones y materializar el derecho de ellas para acceder a los cargos públicos, en atención a la igualdad de género y el principio de progresividad.

CASO SAN PEDRO MÁRTIR, OCOTLÁN, OAXACA, SX-JDC-7/2017 Y SUP-REC-38/2017

En este municipio, en la primera elección de concejales realizada en septiembre de 2016, el cabildo quedó integrado sin mujeres, por lo que ante la inconformidad de la comunidad⁸ se llegó a un acuerdo con la autoridad encargada de organizar la elección y se celebró una segunda asamblea comunal para elegir autoridades, en que se puso como requisito para las mujeres, que sus maridos hubieren prestado servicios a la comunidad.

El IEEPCO determinó que no existían elementos que permitieran establecer que se hubieran realizado las acciones suficientes, necesarias y razonables para que las mujeres ejercieran su derecho de participación política por la vía pasiva para ser electas, y calificó inválida la elección. Los magistrados del Tribunal local revocaron el acuerdo de la autoridad administrativa, ya que en su consideración la condición era correcta, ya que al tratarse de mujeres y no realizar cargos o servicios en su comunidad, era idóneo tomar en cuenta los trabajos realizados por sus esposos.

La Sala Regional Xalapa revocó la sentencia del Tribunal Electoral de Oaxaca, ya que consideró discriminatorio el requisito relacionado con el servicio que hubiese brindado el esposo, al ser dicha limitante un elemento ajeno que vulnera el derecho fundamental de las mujeres a la igualdad, ya no sólo frente al género masculino, sino frente al resto de las mujeres de la comunidad. Además de estimar que la autoridad tradicional no puede establecer en su derecho interno prácticas discriminatorias al ser contrarias al bloque de constitucionalidad.

La decisión de la Sala Regional tomó como fundamento el principio de igualdad y no discriminación, para considerar que las comunidades indígenas no pueden basar su derecho interno en prácticas discriminatorias. Sin embargo, la sala superior al resolver el SUP-REC-38/2017, determinó que no debía declararse la nulidad de la elección, puesto que se violentaría la libre determinación de la comunidad; toda vez que la obligación comunal para ser elegible se cumplía por unidad familiar y no en lo personal.

LA REFORMA DE 2015 AL ARTÍCULO 2°

Como se comentó, las reformas constitucionales de 1992 al artículo 4° y de 2001 al artículo 2° de la CPEUM, fueron los mecanismos para reconocer paulatinamente los derechos de las comunidades indígenas a la autodeterminación y correspondiente reconocimiento de autonomía tanto política como para resolver sus propios conflictos. Sin embargo, el único límite constitucional a la autodeterminación política fue la garantía de participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones y la soberanía de los estados.

Con motivo de todas las arbitrariedades realizadas en detrimento de las mujeres, reiteradas en condiciones cada vez más violentas, el IEEPCO junto con los

⁸ Es importante recordar que desde 2012 la mediación administrativa ante el IEEPCO es una instancia previa que deben agotar las comunidades indígenas antes de poder acudir a la justicia electoral.

Tribunales Local y Federal han tenido que afinar sus estrategias ante una problemática que se evidenció con la suficiente visibilidad⁹ para que, al tenor de la inclusión paulatina de más mujeres en el congreso de la unión, en mayo de 2015 (DOF 22-05-2015), se publicara en el Diario Oficial de la Federación la reforma que consolida la protección política de las mujeres indígenas en la fracción III del artículo 2º de la CPEUM, al establecer que se deberá garantizar la *igualdad* entre mujeres y hombres en el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

En efecto, se modificó la redacción de la fracción referida, para establecer la obligación de garantizar que las mujeres y los hombres indígenas ejerzan su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados. Y como colofón a los diversos asuntos resueltos por el tribunal electoral del poder judicial de la federación, se estableció que *en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales*.

En ese sentido, retomando las etapas expuestas en la teoría de Dra. Valdivia Dounce, se podría advertir una sexta etapa del desarrollo de las políticas indigenistas, en este caso, orientada a garantizar los derechos humanos de las personas que se adscriben integrantes de un pueblo originario, estableciendo como límite los mínimos del Estado democrático, entendidos como los paradigmas derivados de la cosmovisión de igual dignidad, e igual libertad entre personas.

REALIDAD, LA REPRESENTACIÓN DE LA MUJER INDÍGENA EN MÉXICO

Otra perspectiva de la participación política de las mujeres indígenas se concreta en la postulación de candidaturas por los partidos políticos, ya que pueden ser autoridades responsables de incurrir en discriminación por las razones prohibidas por la CPEUM, que entendidas en su sentido positivo se traducen en mandatos de inclusión para lograr la igualdad.

A partir de 2005, el Consejo General del otrora IFE, a través del acuerdo INE/CG28/2005, advirtió 28 distritos que consideró indígenas al contar con un porcentaje mayor al 40% de dicha población, cantidad de distritos con presencia indígena que se ha mantenido hasta la emisión del diverso acuerdo INE/CG182/2014 con el que el Consejo General del INE. En ese tenor, es que se puede realizar la comparativa que evidenciará la inclusión de las mujeres de distritos indígenas o auto-adscritas indígenas en el Congreso de la Unión.

⁹ Al punto de establecerse las jurisprudencias: 48/2014 SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE LLEVAR A CABO ACTOS TENDENTES A SALVAGUARDAR LA IGUALDAD SUSTANTIVA ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER (LEGISLACIÓN DE OAXACA); y 22/2016 SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE (LEGISLACIÓN DE OAXACA).

- *Proceso electoral 2006.* De los 28 distritos considerados indígenas, sólo en 2 resultaron electas mujeres indígenas, en 12 hombres indígenas y en 14 las personas electas no se adscribían indígenas.
- *Proceso electoral 2009.* De los 28 distritos considerados indígenas, sólo en 3 resultaron electas mujeres indígenas, en 7 hombres indígenas y en 18 las personas electas no se adscribían indígenas.
- *Proceso electoral 2012.* De los 28 distritos considerados indígenas, sólo en 2 resultaron electas mujeres indígenas, en 5 hombres indígenas y en 21 las personas electas no se adscribían indígenas.
- *Proceso electoral 2015.* De los 28 distritos considerados indígenas, sólo resultaron electos 6 hombres indígenas y en los otros 22 distritos las personas electas no se adscribían indígenas. Ninguna mujer indígena integró esa legislatura.

Tabla 1. Comparativa de personas indígenas electas

Mujeres indígenas que han accedido a diputaciones federales en distritos con 40% o más de población indígena					
Año	Total de distritos indígenas	Distritos a los que acceden	Porcentaje que representa	Mujeres indígenas que accedieron a las diputaciones	Porcentaje que representa
2006	28	14	50%	2	14.2%
2009	28	10	35.7%	3	30%
2012	28	7	25%	2	28.5%
2015	28	6	21.4%	0	0%

Fuente: elaboración propia con información obtenida del acuerdo INE-CG508/2017 del Instituto Nacional Electoral. Recuperado de <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/Acuerdo-INE-CG508-2017.pdf>.

Como se advierte, la falta de una norma que establezca la obligación de los Partidos Políticos de postular candidaturas indígenas en los distritos con mayor población originaria, así como de integrar dichas postulaciones de manera paritaria, ha tenido como consecuencia la reducción paulatina de presencia indígena en el congreso, en especial de las mujeres indígenas, lo cual no es aceptable en el entendido del principio de progresividad de los derechos humanos, razón por la cual se advirtió la necesidad de hacer algo.

PROCESO ELECTORAL 2018

A través del Acuerdo INE/CG59/2017, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó la demarcación territorial de los 300 distritos electorales federales uninominales en que se divide el país y sus respectivas cabeceras distritales,

y advirtió nuevamente la existencia de 28 distritos con 40% o más de población indígena, lo que representa el 9.33% del total de los 300 distritos; entre los cuales se distinguen 12 distritos que cuentan con una población indígena mayor al 61%.

En ese sentido, el 8 de noviembre de 2017, el Consejo General del INE emitió el acuerdo INE/CG508/2017, en el cual estableció los criterios aplicables para la postulación de candidaturas para diputaciones de mayoría relativa, entre ellas, determinó la obligación de postular a ciudadanos indígenas en, al menos, 12 de los 28 distritos determinados como mayoritariamente indígenas (con más del 61% de población).¹⁰ La medida fue cuestionada, ya que no garantizaba la competencia equitativa entre candidaturas indígenas y no indígenas, al dejar al arbitrio de los partidos los distritos en que postularían personas integrantes de los pueblos originarios. Con lo que se ponía en entredicho la efectividad de la medida.

Por lo anterior, el 13 de diciembre posterior, los magistrados de la Sala Superior del TEPJF modificaron el acuerdo, aumentando a 13 el número de distritos donde las fuerzas políticas debían postular necesariamente candidaturas indígenas, además de respetar la paridad de género en la postulación: Tamazunchale en San Luis Potosí, Valladolid y Ticul en Yucatán, Huejutla de Reyes en Hidalgo, Tantoyuca en Veracruz, Tlapa en Guerrero, Teotitlán de Flores Magón y Tlacolula de Matamoros en Oaxaca, y Palenque, Bochil, Ocosingo, San Cristóbal de las Casas y las Margaritas en Chiapas.

Un detalle que agregó el Tribunal fue el reconocimiento por parte de la comunidad indígena a la cual se adscribieron las y los ciudadanos postulados en los distritos sobre los que se determinó aplicar la acción afirmativa. Al finalizar el proceso fueron electas 5 mujeres indígenas:

- *Bernarda Reyes Reyes Hernández* de Distrito 7 de Tamazunchale en San Luis Potosí, quien obtuvo el 32.61% de los votos.
- *Irma Juan Carlos* del Distrito 2 de Teotitlán de Flores Magón en Oaxaca quien obtuvo el 52.59% de los votos.
- *María del Carmen Obrador Narváez* por el Distrito 1 en Palenque, Chiapas quien obtuvo el 53.63% de los votos.
- *Clementina Marta Dekker Gómez* en el Distrito 5 en San Cristóbal de las Casas, Chiapas quien obtuvo el 49.72 % de los votos.
- *Alicia Muñoz Constantino* del Distrito 11 por Las Margaritas, Chiapas quien obtuvo el 43.09% de los votos.

Aunque sólo una de las mujeres indígenas electas es originaria de un Distrito del estado de Oaxaca, lo cierto es que ha sido desde ese estado que se han realizado los avances para que cada vez más mujeres de nuestros pueblos originarios hagan patentes sus preocupaciones y propuestas en la configuración de nuestro sistema jurídico, para poder modificar desde el centro cultural coercitivo de nuestro pueblo, el lugar, condición y mejores oportunidades para nuestros pueblos.

Lo anterior, al hacer visibles los conflictos de las mujeres de sus comunidades para participar en su política interna –situación que las coloca en desventaja propicia para la discriminación interseccional o transversal– al promover la defensa de sus derechos ante las instituciones que, acertadamente, implementaron sus

¹⁰ Cinco en Chiapas, dos en Guerrero, dos en Hidalgo, siete en Oaxaca, cuatro en Puebla, uno en Quintana Roo, uno en San Luis Potosí, tres en Veracruz y tres en Yucatán.

facultades para resolver con una perspectiva intercultural las complicaciones para lograr la universalidad de la participación, de manera cada vez más respetuosa de su autonomía.

Sin embargo, se debe recordar que las acciones afirmativas no son soluciones sino paliativos temporales a las costumbres nocivas para nuestra convivencia y desarrollo. Aún queda pendiente desarrollar herramientas para evolucionar como sociedad, para que las mujeres, pero especialmente nuestras indígenas, participen en la toma de decisiones públicas sin necesidad de cuotas ni expresiones de violencia, hasta entonces habremos evolucionado como sociedad.

REFLEXIONES

La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Sin embargo, es precisamente el balance entre la tradición, y dentro de ella la cosmovisión sobre la mujer, y la autodeterminación, el punto fino a dilucidar en los procesos de impartición de justicia, ya que la costumbre de no participación de las mujeres en la vida política de su comunidad, por mucho que se intente justificar en el ejercicio de su autonomía no puede transgredir los derechos que deben favorecer por igual a las mujeres y a los hombres.

Tal limitación a la autodeterminación podría parecer contraria a su protección Constitucional y Convencional de la misma, a menos que se logre advertir que la discriminación de las mujeres incide en la totalidad de un tejido social, ya que nuestro sistema se avoca a la protección integral de las personas, situación que impide la mínima tolerancia a las privaciones de las mujeres de una comunidad al goce de sus derechos, máxime los de carácter político que les permite desde un empoderamiento legítimo, modificar paulatinamente la situación de desventaja de otras mujeres.

Al surgir la discriminación de género de una concepción cultural del rol que corresponde a las personas según su sexo, las medidas para su erradicación deben apuntar al cambio cultural, paulatino y progresivo, ya que la intromisión de agentes externos con la intención de garantizar situaciones ajenas a la cosmovisión de un pueblo, puede resultar en una intromisión que genere dinámicas violentas de descontento que incluso pueden implicar el desacato de las determinaciones de las autoridades administrativas y judiciales, el enquistamiento de agentes municipales a modo del Congreso Local, o generar agresiones e ingobernabilidad.

En ese sentido, se ha determinado que las autoridades deben prever lo necesario y razonable para que las comunidades indígenas elijan a los ayuntamientos conforme al sistema de usos y costumbres, propiciando, la conciliación, por los medios a su alcance, como es la consulta con los ciudadanos que residen en el municipio (Jurisprudencia 15/2008 de 23 de octubre de 2008), lo cual debe incluir el límite de la intervención de las autoridades externas a la comunidad indígena,

ante el paradigma de su autodeterminación, no sólo política, sino también para solucionar sus propios conflictos.

No por nada los últimos criterios jurisprudenciales del TEPJF¹¹ orientan el análisis de los conflictos indígenas no sólo a la verificación de la constitucionalidad y apego del proceso comicial al sistema normativo interno informado a la autoridad administrativa, sino que se debe atender indispensablemente al contexto histórico, social, político, económico e incluso de seguridad de cada comunidad. De tal manera que a través de una comprensión multicultural se pueda minimizar la intervención externa de autoridades estatales locales y federales, incluidas las jurisdiccionales, a fin de maximizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, al identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria para resolver la controversia atendiendo al origen real del conflicto.

En lo que a las mujeres indígenas respecta, la libertad de la autodeterminación indígena para excluirlas de la participación política, con justificación en tradiciones de pueblos originarios es un elemento que se considera razonable restringir, al afectar en un grado leve el resto de la libertad de los pueblos indígenas para autodeterminarse. Hay mucha riqueza que vale la pena mantener de nuestros pueblos originarios, se puede prescindir de la cultura de la discriminación.

REFERENCIAS

1. Bustillos Marín, R. y García Sánchez, E. I. (2016). Tequio, expresión de solidaridad. Requisito para ejercer los derechos político-electorales en las comunidades indígenas. *Cuadernos de Divulgación de la justicia Electoral* (34). México: Coordinación de comunicación social del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
2. Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros vs. Honduras. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (Corte Interamericana de Derechos Humanos 08 de octubre de 2015).
3. Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (Corte Interamericana de Derechos Humanos 23 de junio de 2005).

¹¹ 22/2018, COMUNIDADES INDÍGENAS. CUANDO COMPARECEN COMO TERCEROS INTERESADOS, LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN RESPONDER EXHAUSTIVAMENTE A SUS PLANTEAMIENTOS.; 19/2018, JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.; 18/2018, COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN.; 8/2018, AMICUS CURIAE. ES ADMISIBLE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

4. Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros vs. Honduras. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (Corte Interamericana de Derechos Humanos 08 de octubre de 2015. Serie C No. 305. P. 166).
5. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (2007). *La vigencia de los pueblos indígenas en México*. México: CDI.
6. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). *Los pueblos indígenas en América Latina: Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Santiago de Chile: Editorial CEPAL.
7. Clavero, B. (2009). *Derecho indígena y cultura constitucional en américa*. México: Grupo editorial Siglo XXI.
8. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2003). *Informe Anual 2002*. Washington: Organización de los Estados Americanos.
9. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Informe de Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. Washington: Organización de los Estados Americanos.
10. Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas (Corte Interamericana de Derechos Humanos 29 de marzo de 2006).
11. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 15 de febrero de 1917.
12. Corte Interamericana de Derechos Humanos (s.f.). *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pueblos Indígenas y Tribales*. San José, Costa Rica: Konrad Adenauer y Organización de los Estados Americanos.
13. Davis, N. (2016). *Los antiguos reinos de México*. México: Fondo de Cultura económica. 1982 3ª edición.
14. De la Garza Talavera, R. (2011). *Usos y Costumbres y Participación Política en México. Serie de comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral Vertiente Sala Regionales*. México: Coordinación de comunicación social del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
15. Ferajoli, L. (2018). *El constitucionalismo más allá del estado*. Madrid: Trotta.
16. Ferrari, V. (2015). *Primera lección de sociología del derecho*. México: IJ-UNAM.
17. Habermas, J. (2018). *Aclaraciones a la ética del discurso*. Madrid: Trotta. 1991 1ª Reimpresión.
18. Lopez Austin, A. y López Luján, L. (2014). *El pasado indígena*. México: Fondo de Cultura Económica. 1996, 3ª Edición.

19. López Bárcenas, F. (2010). *Legislación y derechos indígenas en México*. Colección Legislación y Desarrollo Rural. México: Cámara de Diputados. 3ª Edición.
20. Lousada Arochena, J. F. (2015). *Fundamentos del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres*. México: Tirant lo blanch.
21. México. Tribunal Federal Electoral (Pleno). Jurisprudencia 15/2008 de 23 de octubre de 2008.
22. México. Tribunal Federal Electoral (Pleno). Jurisprudencia 4/2012 de 1 de febrero de 2012.
23. México. Tribunal Federal Electoral (Pleno). Jurisprudencia 12/2013 de 30 de julio de 2013.
24. México. Tribunal Federal Electoral (Pleno). Jurisprudencia 19/2014 de 24 de septiembre de 2014.
25. México. Tribunal Federal Electoral (Pleno). Jurisprudencia 20/2014 de 24 de septiembre de 2014.
26. México. Tribunal Federal Electoral (Pleno). Jurisprudencia 37/2014 de 29 de septiembre de 2014.
27. México. Tribunal Federal Electoral (Pleno). Jurisprudencia 48/2014 de 29 de octubre de 2014.
28. México. Tribunal Federal Electoral (Pleno). Jurisprudencia 22/2016 de 22 de junio de 2016.
29. México. Tribunal Federal Electoral (Pleno). Jurisprudencia 22/2018 de 24 de octubre de 2018.
30. México. Tribunal Federal Electoral (Pleno). Jurisprudencia 19/2018 de 3 de agosto de 2018.
31. México. Tribunal Federal Electoral (Pleno). Jurisprudencia 18/2018 de 3 de agosto de 2018.
32. México. Tribunal Federal Electoral (Pleno). Jurisprudencia 8/2018 de 25 de abril de 2018.
33. México. Instituto electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. [internet]. Acuerdo IEEPCO-CG-SIN-33/2018 de 4 de octubre de 2018. Recuperado de <http://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2018/IEEPCOCGS-NI332018.pdf>.
34. México. Secretaría de Gobernación. [internet]. Diario Oficial de la Federación de 28 de enero de 1992. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_122_28ene92_ima.pdf.

35. México. Secretaría de Gobernación. [internet]. Diario Oficial de la Federación (Primera Sección) de 14 de agosto de 2001. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf.
36. México. Secretaría de Gobernación. [internet]. Diario Oficial de la Federación (Primera Sección) de 10 de junio de 2011. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf.
37. México. Secretaría de Gobernación. [internet]. Diario Oficial de la Federación (Primera Sección) de 22 de mayo de 2015. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_221_22may15.pdf.
38. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (Sala) [internet]. Sentencia SUP-REC-16/2014, de 5 de marzo de 2014. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/REC/SUP-REC-00016-2014.htm>.
39. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (Sala) [internet]. Sentencia SX-JDC-148/2014, de 11 de junio de 2014. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0148-2014.pdf>.
40. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (Sala) [internet]. Sentencia SX-JDC-171/2014, de 25 de agosto de 2014. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0171-2014.pdf>.
41. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (Sala) [internet]. Sentencia SUP-REC-826/2014, de 2 de abril de 2014. Recuperado de <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2014-04-02/sup-rec-0826-2014.pdf>.
42. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (Sala) [internet]. Sentencia SX-JDC-7/2017, de 26 de enero de 2017. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0007-2017.pdf>.
43. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (Sala) [internet]. Sentencia SUP-REC-38/2017, de 28 de junio de 2017. Recuperado de <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-06-28/sup-rec-0038-2017.pdf>.
44. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (Sala) [internet]. Sentencia SX-JDC-31/2014, de 6 de marzo de 2014 [consultado 13 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0031-2014.pdf>
45. OIT. Convenio número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

46. Pérez de los Reyes, M. A. (2013). *Los Derechos Fundamentales de los Indígenas. Perspectivas Federal, regional, local e internacional en materia electoral*. México: Editorial Porrúa.
47. Ramírez Barrios, F. (2013). *Elementos para la caracterización del sistema electoral consuetudinario en Oaxaca. Temas selectos de Derecho electoral (39)*. México: Coordinación de comunicación social del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
48. Serrano Migallón, F. (2013). *Historia mínima de las constituciones en México*. México: El Colegio de México.
49. Singer Sochet, M. (2013). *Justicia electoral. México, participación y representación indígena. Temas selectos de Derecho electoral (38)*. México: Coordinación de comunicación social del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
50. Valdivia Dounce, M. T. (enero 2009). Políticas y reformas en materia indígena, 1990-2007. *Revista Argumentos (59)*, pp. 127-159. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/argu/v22n59/v22n59a5.pdf>.
51. Zegada Claure, M. T. (2012). *Indígenas y mujeres en la democracia electoral. Análisis comparado. Temas selectos de Derecho electoral (29)*. México: Coordinación de comunicación social del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

*Eva Barrientos Zepeda
Doctora en Derecho Público.
Magistrada Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Regional Xalapa, Veracruz, México.
Catedrática, Universidad Veracruzana y Universidad de Xalapa, México.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3686-0574>
Correo electrónico: eva.barrientos@te.gob.mx

La democracia participativa como principio constitucional: algunos aportes para la gobernanza del agua en Colombia¹

Participatory democracy as a constitutional principle: Some contributions for the water governance in Colombia

LYDA TERESA CÓRDOBA HOYOS*
JORGE ENRIQUE ARIAS CALDERÓN*

Resumen

Este artículo presenta un balance de las perspectivas teóricas y conceptuales con respecto a la democracia representativa y el sentido que ésta tiene cuando se habla de gobernanza. Específicamente, busca exponer una serie de elementos que promuevan la discusión sobre la participación en la gobernanza del agua para lo cual se presentan conceptualizaciones, ya sea explícitas o implícitas sobre el término, así como algunas experiencias concretas de su aplicación y los cuestionamientos que diversos autores han hecho a las definiciones existentes. Se discuten algunos enfoques desde los cuales se puede abordar la participación en sus distintas acepciones y su relación con la gobernanza del agua, todo ello, derivado de una revisión de literatura.



Esta obra está bajo licencia Creative Commons
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International (CC BY-NC-SA 4.0)

Palabras clave

Democracia participativa, Recursos hídricos, Gobierno y gobernanza.

Abstract

This article presents a balance of the theoretical and conceptual perspectives with respect to representative democracy and the meaning that it has when talking about governance. Specifically, it seeks to expose a series of elements that promote the discussion on participation in water governance for which conceptualizations are presented, whether explicit or implicit about the term, as well as some concrete experiences of its application and the questions that various authors have made to the existing definitions. Some approaches are discussed from which participation in its different meanings and its relationship with water governance can be addressed, all derived from a literature review.

Key words

Participatory democracy, Water resources, Governance and water governance.

¹ El artículo constituye un avance de la tesis doctoral "Participación social y comunitaria en la gestión integrada del recurso hídrico en el municipio de Cali".

INTRODUCCIÓN

En Colombia, con la expedición de la Constitución Política de 1991, se dio un vuelco notable al transformar algunas instituciones, particularmente la que toca con la democracia, al pasar de una democracia representativa a una democracia participativa y pluralista, tal como lo consagra el artículo 1° titulado “De los principios fundamentales”, con lo cual eleva la categoría de la democracia participativa y pluralista a un rango de principio fundamental. Esto, a la luz de la interpretación de la Corte Constitucional implica “(...) prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida y, en consecuencia, restringen el espacio de interpretación, lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata, tanto por el legislador como por el juez constitucional” (Sentencia # T 406/92, Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón, p. 12) (Sentencia, 1992).

La anterior interpretación de los principios fundamentales consignados en la Carta Política, reviste una gran importancia al momento de la aplicación de los mismos por su eficacia al considerar la Corte Constitucional que cuentan con una mayor capacidad para ser aplicados de manera directa e inmediata, esto es, mediante una subsunción silogística (Sentencia, 1992). Sin embargo, aunque se cuenta con todos estos mecanismos, en materia de derechos ambientales no siempre se aplica la misma lógica, por lo cual es preciso revisar algunos antecedentes en el contexto nacional e internacional con respecto a la participación, la gobernanza y la gestión del agua, y recuperar de ellos los elementos más importantes, que contribuyan, en un futuro cercano a una mejor comprensión del sentido que tiene la democracia representativa en el contexto latinoamericano.

REFLEXIÓN TEÓRICA ACERCA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Si bien, es prácticamente imposible prescindir de la democracia representativa en los Estados modernos de corte liberal, más cuando se hace necesario la implementación de un modelo representativo para los órganos supranacionales, cuya importancia es innegable en un mundo global, no significa que la democracia representativa no sea objeto de serias críticas por diversos sectores de la sociedad para hacer valer una democracia que reconozca la universalidad de los sujetos. Held (1997) afirma:

Incluso los críticos contemporáneos de las democracias modernas tienden a compartir este supuesto; siguiendo la historia de la democracia tal como habitualmente se relata, han concebido al problema de la accountability política como, ante todo, un problema nacional. Sostienen que las estructuras representativas no son lo suficientemente responsables ante sus ciudadanos; y, al discutir las distintas formas de la democracia directa, o al reivindicar la permanente relevancia del republicanismo, ponen el acento en la necesidad de lograr que el proceso político sea más transparente e inteligente, más abierto y receptivo a los heterogéneos deseos y necesidades del pueblo.

Entre las críticas al modelo de la democracia representativa están las siguientes:

- Ausencia de espacios y recursos para la deliberación por parte de los ciudadanos.
- Manipulación electoral e ideas falsas sobre la libre elección.
- Ciudadanía excluida o sin libertades reales y efectivas para ejercer sin presiones el derecho al voto consciente.
- Corrupción en las diferentes esferas del sector público que desdibujan las votaciones.
- Poca credibilidad en el sistema democrático y del Estado por parte de la ciudadanía y deslegitimación de la democracia.
- Es un modelo elitista en tanto que un aspirante a un cargo representativo del Estado debe invertir grandes sumas de dinero o hacer parte de la élite del grupo o partido político que lo avala, es decir, no todos tienen igualdad de condiciones para aspirar a ejercer su derecho político de ser elegido.
- Ausencia de responsabilidad jurídica frente al incumplimiento de las promesas realizadas para ser elegido.
- En gran parte de los teóricos se encuentra una postura pesimista de las capacidades del ciudadano para enfrentar debates complejos.
- El problema vedado de la falta de consentimiento en el ejercicio del derecho al voto que invalidaría el sufragio como acto jurídico vinculante.

Frente a la crisis de la democracia representativa los teóricos de los años 60 lanzan la llamada democracia participativa, la cual según viene a corresponder a una subespecie entre democracia electoral y representativa por un lado, y democracia directa y refrendaria por el otro (Sartori, 1994). De igual manera, aclara Sartori que “la democracia representativa no excluye la participación ni el referéndum; más bien los incluye, pero como categorías subordinadas, y de esta manera al no tener una respuesta precisa sobre la democracia participativa, se queda con la duda de si ha nacido algo nuevo o corresponde a una subespecie de democracia directa o de democracia refrendaria, después de haber realizado un análisis pesimista de estas subespecies” (1994, p. 78).

Para los años 60, los teóricos influenciados por el socialismo y los diversos tipos de movimientos sociales de corte ecologista, pacifistas, de género, etc. eran consecuentes con una democracia de asambleísmo llevada de lo local a lo nacional, cuyo propósito era el autogobierno y el mayor acercamiento posible de la voz popular a las decisiones gubernamentales (Marti, 2006). Los principales temas de reflexión entre los años sesenta y setenta, consistirá en los mecanismos de participación como son: revocatoria del mandato, la consulta popular, el plebiscito, el

referendo, la iniciativa popular, el cabildo abierto, entre otros; con participación cuantitativa se buscaba corregir en altos índices la ilegitimidad de la democracia representativa y, por esto, también va a ser conocida como democracia refrendaria (Mejía y Blanco, 2005).

LA LLEGADA DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Para la década de 1980 aparece el concepto de democracia deliberativa, la cual venía hacer una nueva forma de democracia, aclarando por supuesto que la democracia deliberativa no se concibe como la practicada en la antigua Grecia, mientras que “la democracia representativa viene funcionando por más de 200 años y la democracia participativa en su versión decisional y deliberativa en los últimos 50 años, mientras que la república deliberativa se considera una utopía casi imposible en una sociedad moderna” (Martí, 2006, p. 14).

La democracia deliberativa fundamentada en el intercambio de información y mecanismos participativos abren la posibilidad de la deliberación, la cual facilita a los ciudadanos generar una mejor decisión en contra de las decisiones tomadas en los mecanismos de participación directa, esto implica una forma de gobierno en la cual confluyen la representación con mecanismos de participación deliberativa, bajo principios de la argumentación y comunicación. Entre los más importantes exponentes de este modelo democrático que se fundamenta en “la razón” y “la comunicación” se encuentran Jon Elster, Jürgen Habermas, Joshua Cohen, Carl Sustain, entre otros.

A través del debate y la discusión, el pueblo, la economía y la sociedad civil generan consenso y decisiones mejor sustentadas y garantistas (Dahl, 2003). En otras palabras, aunque la participación es importante, no interesan tanto el número de votos y el censo electoral como ocurre con la democracia participativa decisionista, sino que la gran preocupación ronda por el intercambio de información, el debate generado a partir de éste y como consecuencia la toma de mejor decisión.

LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Entrando a los años 90, la democracia participativa se debate entre el modelo decisional y el deliberativo, no quedando claro los procedimientos que atañen a cada uno de estos, es así como en los diversos países que asumen las reformas de sus Cartas Políticas se convienen los mecanismos de participación sin que se resuelva el dilema entre los dos modelos de democracia participativa a los que nos hemos venido refiriendo.

Actualmente, el recurso de apelar a los mecanismos de participación decisionista validos de los medios de comunicación y a las crisis de legitimidad de las democracias representativas ha venido incrementándose, dando lugar a que los sis-

temas presidencialistas frente al desprestigio de los legisladores, máximo ente de representación popular, acudan a la sociedad para legitimar sus políticas de Estado por medio de asambleas constituyentes, referendos y plebiscitos.

La falta de deliberación ha permitido la manipulación de la implementación de mecanismos de participación directa, en el sentido de que las mayorías logran sus cometidos a costa de las minorías porque finalmente al no existir la suficiente información y deliberación de los temas a decidir, terminan siendo sometidas las minorías con medidas autocráticas que cuentan con respaldo de las bases populares y en algunos otros, por una sólida estructura burocrática y el respaldo de los medios de comunicación.

EVOLUCIÓN HACIA LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN COLOMBIA

En materia de transformaciones institucionales, Colombia requería, entre otros países de América Latina, modernizarse como Estado, lo que implicaba entre otros cambios, acercar la sociedad al Estado y éste actuar en consenso con las demandas de los individuos y de la sociedad en general, a fin de garantizar los derechos fundamentales como los sociales, económicos y culturales. Este nuevo pacto fundacional en palabras de Uribe (2002), se fue configurando en torno a la democracia participativa; ésta fue vista como la “clave y el hilo conductor de la Carta Constitucional”.

En un somero análisis del paso de una democracia representativa a una democracia participativa se debe tener en cuenta el quiebre ideológico de 1970 que plantea el constituyente Orlando Fals Borda (1991) cuando afirma que había necesidad de repensar los problemas organizativos de los esquemas vanguardistas de los socialistas sectarios frente a la democracia burguesa, acompañado del fracaso del desarrollo propuesto por los países avanzados, pero que en nuestros países no alcanzaban los logros esperados.

Es así como la polarización entre los grupos armados en Colombia (FARC, EPL y ELN) y el bipartidismo tradicional (Partidos Liberal y Conservador), ponen en cuestión los problemas de la sociedad, simultáneamente movimientos políticos alternativos como el Gaitanismo, la ANAPO que da lugar a la creación del Movimiento Guerrillero 19 de Abril (M-19), los campesinos representados por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), que organizó tomas masivas de tierras, de igual manera, los indígenas se organizaron de manera autónoma con el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y los movimientos estudiantiles constituyen el cuadro de la conflictividad del Estado colombiano en oposición contra el bipartidismo tradicional, sin que se lograran inicialmente avances hacia una propuesta de construcción de mecanismos de participación democrática por las dificultades presentadas en el seno de la misma izquierda. A finales de la década de los setenta, como lo señala Borda (1991), con el aporte del pensamiento de intelectuales como Estanislao Zuleta y algunas fundaciones, impulsaron el pensamiento de marxólogos críticos como Lucio Colletti y publicaron en 1977 las conclusiones de un simposio mundial sobre investigación-acción, donde se recuperó la figura alterna de Antonio Gramsci y se sentaron bases para el trabajo de movimientos sociales populares

y regionales que permitió a la izquierda seguir trabajando por la reconstrucción nacional y la apertura democrática, iniciativas que fueron luego acogidas por la Asamblea Nacional Constituyente como son la elección popular de los alcaldes y gobernadores, la soberanía del pueblo y la participación de éste a través de plebiscitos, referendos, el respeto por la diversidad étnica, la defensa ecológica y la integración de América Latina (Borda, 1991).

La consagración definitiva del principio fundamental del modelo de democracia participativa en la Constitución colombiana de 1991, junto con los diversos mecanismos de participación, no permite vislumbrar si se trata de un modelo de democracia participativa decisional o deliberativa, lo que genera una gran incertidumbre para los diversos sectores sociales excluidos tradicionalmente en la historia colombiana y que esperaban participar no sólo en las decisiones y deliberaciones acerca de sus derechos fundamentales, sociales, económicos y culturales, sino que seguramente podrán ser objeto de las decisiones autocráticas, donde impera un fuerte presidencialismo y que seguramente buscan beneficiar a las clases con mayor poder económico y político.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y GOBERNANZA DEL AGUA

LA PARTICIPACIÓN

Si bien, la participación tiene lugar en las transformaciones de las tipologías de la democracia, se reivindica el tema del contexto planteado por Baños (2006), Sartori (1994), Dahl (1992), Goodwin (1997), para quienes en general, cada periodo histórico genera nuevas corrientes de pensamiento según las experiencias y nuevas preguntas a resolver y asigna a cada uno unas características específicas. Pero también, el contexto aplica para el concepto de participación y de ciudadanía, pues como lo explica Sorj (2005), “el desafío que el concepto de este último plantea consiste en distinguir entre el significado asignado por el sentido común, con una fuerte carga normativa, y una noción más rigurosa, provista de un valor empírico-analítico” (pp. 20-21). Es así como, según Sandoval (2013), la manera actual como se conoce la participación comunitaria no siempre ha sido igual [...], hasta los años setenta del siglo xx la participación era una herramienta “para lograr la sumisión voluntaria de la gente a los esquemas de áreas protegidas” (p. 88), y por ende, la población local era vista como un actor pasivo. En los años ochenta se definía por el interés sobre la protección del recurso natural; a partir de los años noventa, se plantea la participación como el hecho de incluir a los ciudadanos en la gestión del área protegida.

Para él, el primer paso a dar para deslindar el concepto de ciudadanía consiste en insertarlo en la dinámica de cada sociedad históricamente determinada, sin embargo, advierte sobre el riesgo de caer en el relativismo y reconocer la existencia de una infinidad de “ciudadanías”, para lo cual reclama la importancia de los análisis teóricos y comparativos, que pueden contribuir a identificar “los componentes básicos comunes” que constituyen cada uno de esos conceptos. No obstante, afirma que “la ciudadanía es, por tanto, un concepto, resbaladizo, una especie de “bisagra”, que se sitúa en el punto de encuentro entre el individuo y la comunidad, siendo el

mecanismo que permite al individuo reivindicar su condición singular o su libertad personal y a la vez afirmar su pertenencia al grupo” (Sorj, 2005, p. 24).

Sorj recuerda, que en el contexto de las teorías de la democracia la ciudadanía, se reconoce como una realidad histórica que se transformó a medida que pasaba el tiempo, pero que según Marshall, se originó a partir del ideal de igualdad de la esfera jurídica hacia la esfera política y social, pero que además son los principios de “comunidad e individuo” los que sostienen las dos ideas fundadoras de la ciudadanía moderna: la soberanía de pueblo y la igualdad de los ciudadanos ante la ley rompiendo con el pensamiento tradicional que pregonaba que el poder temporal provenía de la voluntad divina (...).

En este sentido, es preciso reconocer el rol transformador de la ciudadanía, una vez adhiera a un proyecto colectivo en el que pueda co-crear o ayudar a construir unas nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado, fortaleciendo así el sentido de la democracia. Es así como Peters (2007) acuña el término “gobernanza democrática”, enfatizando en que más allá de la preocupación por “la capacidad de tomar decisiones”, es necesario preocuparse por “cómo se toman esas decisiones” (p. 4), y cuáles actores dirigirán el rol funcional para la sociedad. En razón a ello, defiende la constitución de redes como mecanismos de gobernanza que favorecen las estructuras más deliberativas y la movilización del proceso de elaboración de políticas públicas, pese a reconocer que no se logrará un proceso del todo democrático y deliberativo.

Con respecto a la participación en el marco de la democracia, cuando los autores se refieren a los discursos y a las palabras, es preciso atender a lo expuesto por Lindblom, con respecto al proceso de elaboración de las políticas públicas, quien afirma que ‘dada toda la organización del Legislativo, el liderazgo del Ejecutivo, y los grupos legislativos, y consideradas las opciones que tienen los decisores de políticas públicas, es evidente que no hay una relación clara entre lo que desean y las políticas que obtienen los electores’ (Lindblom, 1991). El diseño y formulación de estas políticas obedecerán a la estructura de las normas, de las relaciones de autoridad, de los procedimientos y de las organizaciones que medien entre ellos y el efecto que ejerzan en las políticas. Mientras tanto, la pregunta es *¿dónde queda el control popular dentro de un sistema democrático?*, pues, si bien es cierto que los aspectos anteriormente expuestos no ‘mutilan la democracia, si la debilitan (...)’. Las normas de la democracia entregan importantes poderes y libertades a los ciudadanos, pero solamente les confiere un control débil sobre las políticas (Lindblom, 1991, p. 82). A partir de estos planteamientos, se tendrán en cuenta los aportes que desde la teoría política se hacen en cuanto a la democracia y a la democracia deliberativa.

LOS ESPACIOS DELIBERATIVOS

De acuerdo con lo planteado por Cohen (2013, citando a Fung & Wright, 2001), la evolución de las teorías de la democracia representa en cierta medida, la evolución del Estado y por tanto se afirma que en la medida en que algunas funciones del Estado han evolucionado a partir de las formas de democracia liberal del siglo XIX, en tanto los mecanismos tradicionales de representación política, no logran satisfacer

muchos aspectos de la vida ciudadana del siglo XXI. Para esta autora, “la deliberación permite repensar nuevos acuerdos de gobernanza que incrementan la participación y la deliberación misma, tanto en la esfera del mercado como en las del gobierno y la sociedad civil”, y en este sentido, la democracia deliberativa conlleva a la acomodación de las fuerzas políticas y sociales “que permite a los ciudadanos participar e influir sobre las decisiones que afectan sus vidas [...], la exploración de la deliberación es una estrategia progresiva de reforma institucional que permite avanzar en el entendimiento empírico y conceptual de la práctica democrática, pues pone en juego, los valores de participación, deliberación y empoderamiento bajo límites de prudencia y viabilidad” (Cohen, 2013).

Al respecto, a partir de los postulados de la democracia deliberativa, expuesta por autores como Jürgen Habermas, Joshua Cohen, James Bohman y Jon Elster, que presentan la democracia deliberativa como una visión explícitamente normativa de la democracia, cuyo núcleo central es la legitimidad de los procesos democráticos, Hevia (2011) acude a la definición del concepto de Elster, para quien la democracia deliberativa “[...] incluye la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que se verán afectados por la decisión o la de sus representantes: esta es la parte democrática. Además [...] incluye la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos por un par de participantes a los demás, comprometido con los valores de la racionalidad e imparcialidad: ésta es la parte deliberativa”. Con base en esta definición el autor asume que la democracia deliberativa pretende articular los ideales de participación, razonamiento y legitimidad política. Es por medio de la argumentación y el razonamiento público y de la participación de los diversos intereses en juego, que la norma adquiere su legitimidad, en la medida que los actores están en igualdad de condiciones.

La deliberación constituye entonces, un mecanismo fundamental para la toma de decisiones y reitera los tres principios fundamentales, que modifican la práctica política, en tanto devuelven autoridad a la localidad, incrementando la importancia de la vida cívica y sus múltiples actores para generar una democracia más vigorosa y eficaz; crean vínculos formales de responsabilidad ciudadana, distribuyen recursos e información para articular a los diversos actores entre sí y con las autoridades, contribuyendo de esta manera a la creatividad en la edificación de las nuevas instituciones democráticas con mayores márgenes de participación y eficacia frente a las formas tradicionales de representación política y administración burocrática. Estos principios son:

- a. Un enfoque centrado en los problemas concretos y tangibles;
- b. co-participación del ciudadano común afectado por determinadas problemáticas y las autoridades involucradas, y
- c. desarrollo del giro deliberativo para la búsqueda de soluciones comunes.

Teniendo en cuenta que la presente investigación se intenta analizar la participación ciudadana en el proceso de gobernanza a escala local, es necesario también recurrir a lo que se entendería, específicamente por participación, la cual según Landázuri (en Gatica *et al.*, 2008) para algunos autores es “sinónimo de consenso y asistencia; para otros implica dar e intercambiar información, y aceptación de decisiones tomadas por otros o en otros espacios (o) capacidad de formular, ejecutar, planificar, seguir y evaluar diferentes estrategias” (p. 240).

En cuanto a autores latinoamericanos, Oszlak (2009), por ejemplo, cuestiona las categorías dentro de las cuales se enmarca el término ‘participación’, y afirma que

“la propia naturaleza polisémica del término que adjetiva esa participación (ciudadana, popular, social, cívica, comunitaria) es una primera indicación, sin entrar a considerar las dificultades que todavía enfrenta la definición de lo que debemos entender por ‘sociedad civil’”.

POR EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO HUMANO AL AGUA

Si bien, la aprobación de la Constitución Política de 1991 y con ella, el reconocimiento de la existencia de la democracia participativa en Colombia como principio afianzó ideas propuestas por los grupos mencionados supra, cuyos fines políticos estarían claramente determinados, también propició el surgimiento de una serie de organizaciones y mecanismos que favorecieron el reconocimiento de otros derechos como la defensa ecológica y que en su momento buscaron ser incorporados dentro de los derechos fundamentales tales como el derecho humano al agua.

El derecho humano al agua (y al saneamiento) fue reconocido formalmente el 28 de julio de 2010, a través de la Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas, aunque el año 2002 “ya lo había reconocido en su observación No. 15 en la interpretación de los derechos económicos y culturales” (Motta, 2013, p. 165). Sin embargo, para el caso colombiano, el antecedente más cercano se remonta al año 2007, en donde a raíz de la dificultad para acceder al líquido por factores como el aumento de la población, la contaminación, la deforestación y el calentamiento global (Motta, 2010), surge la iniciativa de referendo por el derecho humano al agua y al mínimo vital gratuito. De ello se encargó el “Comité Promotor del Referendo por el Derecho Humano al agua” con el fin de presentarlo como proyecto de ley ante el Congreso para que fuera incluido dentro de la Constitución Política. Se fundamentaba en cuatro aspectos fundamentales: a) el acceso al agua como un derecho fundamental, b) la garantía de un mínimo vital gratuito para los hogares colombianos, c) la no privatización de los servicios de acueducto y d) la garantía la conservación del medio ambiente en el suministro del agua global (Motta, 2010, p. 258).

Sobre la Resolución de la ONU, se afirma que hubo un trabajo previo de la sociedad civil global para hacer campañas de sensibilización e incluso hicieron borradores de la normativa (Marín, 2010), por ende, la declaración del Derecho Humano al Agua es un logro de las luchas sociales por la identidad y el territorio local (Boakye y Akpor, 2012). No obstante, y en contraste con lo establecido por la ONU, y de acuerdo con Marín (2010), en Bolivia distintos actores de la sociedad global denunciaron los alcances de la ley 2029 de 1999 que vendería el agua dejando de lado los sistemas comunales, los cuales sin obligación estaban vinculados a los sistemas de agua potable municipal. Para ello, organizaron la Coordinadora para la Defensa del Agua y de la Vida que realizó tanto protestas como investigaciones sobre toda la problemática y los actores (el consorcio, funcionarios) que la promovían; los medios de comunicación reportaron la situación como “la guerra del agua”. De manera que después de tanta presión y entrar en negociación con el Estado, se logró que la ley fuera derogada, se liquidara la empresa operadora, liberaran a los manifestantes detenidos y el agua se normalizara de acuerdo con los usos tradicionales.

Esta concepción sobre el agua como derecho humano, es la que prevalece en enfoques de justicia del agua, entendida como “bien común” propuesto por Barlow (2001), y quien en su calidad de asesora del Presidente de la Asamblea de la ONU, inspiró la resolución 64/292 de 28 de julio mencionada supra, complementada con la aprobada el 10 de septiembre de 2010, que agrega que éste “es igual a todos los demás derechos humanos, lo que implica que es justiciable y de aplicación obligatoria” (Colmenares, 2013). En este enfoque predomina el elemento participativo comunitario, como aspecto fundamental para hacer efectivas la justicia y democracia del agua.

En contraposición a éste se encuentra el concepto de injusticia ambiental, entendida como la inequidad en la distribución de los daños ambientales sobre poblaciones de diferentes condiciones socioeconómicas (Alves, 2007, citado por Fracalanza, A.; Martins Jacob, A. y Furtado Eça, R., 2013) y por la desigualdad en el acceso a los recursos ambientales, reforzando la relación entre riesgos ambientales y desigualdades socioeconómicas (Veiga, 2009). En este sentido, Fracalanza *et al.*, acuden a Porto (2004), para quien la injusticia ambiental es el mecanismo por el cual sociedades desiguales, desde el punto de vista económico y social, otorgan lugares con mayor carga de daños al medio ambiente, a poblaciones de bajos recursos, grupos sociales discriminados, tradicionales pueblos étnicos, barrios marginados y poblaciones vulnerables de los trabajadores (Porto, 2004, p. 122, citado por Fracalanza *et al.*, 2013).

Algunos enfoques conceptuales sobre la gobernanza del agua

Varios de los autores revisados optan por acoger propiamente el término gobernanza del agua, y en este sentido, identifican diversas posturas teóricas o conceptuales para definirla, advirtiendo que no hay una definición universal, por su carácter multidimensional (Valdovinos, 2011), multidisciplinario (Araral y Wang, 2015), que continúa en negociación (Ashtana, 2013) y sobre el cual no se ha llegado a un consenso sobre su definición o aproximación conceptual (Araral y Wang, 2015).

De acuerdo con Lemos y Agrawal (2006), el concepto de gobernanza puede ser observado bajo cuatro dimensiones: globalización, gobernanza ambiental descentralizada, instrumentos enfocados en el mercado y los individuos, y gobernanza a través de escalas. La primera dimensión es la globalización de problemas medioambientales que han permitido la creación de organizaciones, instituciones y regímenes que funcionan a nivel global y amplían el rol de los movimientos sociales. Además de innovar en las estrategias y las soluciones y movilizar la opinión pública, promueve la cooperación entre actores no estatales como “intereses corporativos, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales” (Lemos y Agrawal, 2006, p. 301) que han estado usualmente por fuera del proceso de la política.

La segunda dimensión es la gobernanza ambiental descentralizada, “cuya efectividad depende de altos niveles de participación y mayor involucramiento de ciudadanos en el proceso de gobernanza” (Lemos y Agrawal, 2006, p. 303), de manera que se confía en las comunidades, como los grupos de usuarios de agua y las formaciones sociales a pequeña escala para organizarse y manejar los recursos hídricos o ambientales (gestión de los recursos naturales basada en la comunidad) y se

transforma la gobernanza hacia una cogestión y descentralización de la política ambiental. Lo anterior resignifica y descentraliza la gobernanza al plantearla por fuera del Estado o instituciones de libre mercado, justificándose en que puede aumentar la eficiencia. El proceso de decisión está más cerca a quienes se ven afectados, hay “mayor participación y responsabilidad. Finalmente ayuda a quienes toman las decisiones (*decision makers*) a tomar ventaja de un conocimiento más preciso en las especificidades de tiempo y de espacio de los recursos naturales” (p. 303).

Muchas investigaciones se han centrado en la relación de abajo a arriba (respecto a quienes toman la decisión en el nivel inferior y superior) y en cómo se relacionan quienes toman las decisiones con sus electores, dejando de lado el cambio en las relaciones subjetivas entre los sujetos y el medio ambiente según la transformación de las relaciones de poder y gobernanza. En la tercera dimensión los autores se enfocan principalmente en los actores corporativos, en una relación de costo-beneficio con estrategias ambientales particulares para así movilizar incentivos individuales en favor de resultados ambientales positivos.

La última dimensión de Lemos y Agrawal (2006) son los mecanismos de gobernanza a diversas escalas que se expresan a través de actores no estatales como ONGs, organizaciones medioambientales transnacionales, organizaciones intergubernamentales y multilaterales, actores orientados por el mercado (multinacionales y transnacionales) y comunidades epistémicas, quienes se construyen como nuevos actores que introducen “herramientas y mecanismos innovadoras y configuran positivamente las relaciones de poder en la arena política, incluso si su potencial transformador es debatido” (p. 309). Complementando esta forma de gobernanza, Brondizio, Ostrom, Young, (2009) plantean la gobernanza multinivel, que consiste básicamente en sistemas de gobernanza que son compatibles con otros sistemas y deben incluir mecanismos para aliviar las tensiones entre los niveles individuales según sus circunstancias y necesidades (Brondizio *et al.*, 2009, p. 269).

Lemos y Agrawal (2006) consideran que la gobernanza está siendo reconfigurada por la globalización y la descentralización, así surgen formas institucionales alternativas, creadas por la convergencia o la acción de Estado, mercado y/o sociedad civil o comunidad; teniendo en cuenta que la inclusión de la comunidad como actor es más reciente. Entre los ejemplos que atribuyen a cada forma de gobernanza, el agua se encuentra entre el comanagement (relación entre agentes del Estado y comunidad), las otras dos relaciones consisten en “asociación público-privada (entre agencias estatales y actores del mercado), y asociación socio-privada (entre actores del mercado y comunidades)” (Lemos y Agrawal, 2006, p. 311). Los autores resaltan que algunas investigaciones presentan formas híbridas donde se apelan a varios de los mecanismos anteriores para enfrentar los problemas ambientales, dada su complejidad.

Sin embargo, alterando un poco el orden propuesto por Lemos y Agrawal (2006) y Brondizio *et al.*, (2009), la siguiente clasificación pretende reorganizar en cuatro grandes grupos los hallazgos la información revisada, no sin antes advertir que algunos autores aportan con sus discusiones a los diferentes grupos. Primero, aquella que destaca aspectos relacionados con las instituciones y la burocracia ligados a las distintas fases del ciclo de las políticas públicas. Segundo, la que privilegia la intervención de los ciudadanos en calidad de usuarios, afectados o beneficiarios, en enfoque de corte más participativo, sin desconocer el papel del gobierno y sus instituciones. Tercero, aquella que centra su discusión en los aspectos territoriales para el manejo del agua. Cuarto, la centrada en la gobernanza global o multinivel.

GOBERNANZA DE AGUA Y MANEJO AMBIENTAL

En el primer grupo, uno de los intentos consiste asociar la gobernanza del agua, como sinónimo de manejo ambiental del agua, que incluye dentro de sus tareas formular, planear e implementar políticas públicas fundamentadas en el conocimiento científico, los valores de la comunidad, los distintos niveles de riesgo que presentan los cuerpos hídricos y establecer alianzas entre los actores involucrados; a fin de monitorear, reportar, evaluar y mejorar dichas políticas públicas y el régimen de gobernanza elegido (Hornel y O'Donnell, 2014). Esta línea de gobernanza del agua favorece el manejo sistemático, burocrático o institucional.

Ünver (2008) y Ashtana (2013) usarán una definición similar al proponerla como un “rango de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos usados para desarrollar y manejar los recursos hídricos y acceso a los servicios del agua en los distintos niveles de la sociedad”. Mientras que Paerregaard (2013) se refiere a la gobernanza del agua como “el manejo burocrático de la infraestructura hídrica y el control social de la distribución del agua dentro de un sistema de irrigación” (p. 207). De manera complementaria, Ruiters y Matji (2015) comprenden la gobernanza como actores (principalmente instituciones) que manejan el agua o como serie de estrategias o instituciones para recaudar dinero y así mejorar y desarrollar la infraestructura hídrica.

LA CO-GOVERNANZA DEL AGUA

Quizá sea pertinente mencionar el enfoque para el cual la concepción del manejo del recurso se aborda desde la co-gobernanza del agua. Su aplicación estratégica tuvo lugar a partir de una decisión política del gobierno de una provincia china a través de un programa denominado Co-gobernanza de las Cinco Aguas para el tratamiento de aguas residuales, prevención de inundaciones, drenaje, abastecimiento y conservación del agua, dentro del cual se señala un sistema de compensación por el uso (adecuado) del recurso hídrico y su impacto positivo en los ecosistemas alrededor, para así constituir una civilización ecológica. Si bien, en este enfoque las directrices vienen dadas desde el gobierno, en dicha civilización se establecen los límites necesarios y se transforma el comportamiento humano para ejercer la protección ecológica.

Este tipo de modelo de gobernanza refleja “la comprensión exacta de los requerimientos del desarrollo social” para mantener el agua asequible y limpia, tomando en consideración un equilibrio entre los recursos hídricos, la capacidad de abastecimiento, el consumo del agua, la emisión de contaminantes desde todos los sectores (agricultura, industria, servicios, entre otros), la capacidad de tratamiento de las aguas residuales y de carga ambiental (Xiang, 2015, p. 805).

EL BUEN GOBIERNO O LA GOVERNANCE

Al respecto, el enfoque del *buen gobierno* o la *governance*, y como lo reitera Ruano (2011) refiriendo el caso de Guatemala, los gobiernos locales y centrales no deberían eliminarse de la gobernanza del agua por la existencia de proyectos basados en la comunidad que resultan exitosos en ciertos contextos, ya que ellos son quienes aseguran y protegen el agua como derecho. Este autor en particular convoca a que el Estado esté dispuesto a “tener políticas más comprensivas y asignar responsabilidades más claras para todas las partes involucradas” y así evitar la situación histórica que pone a poblaciones rurales y pobres a buscar por ellos mismos cómo acceder al agua (Ruano, 2011, p. 8).

Desde un enfoque de control social, otros autores hablarán de gobernanza como *accountability* o rendición de cuentas (Hill, Furlong, Bakker, y Cohen, 2008). En relación con este enfoque está la participación social, y en él, la gobernanza del agua es entendida como coordinación, gobierno y manejo del agua a través de múltiples niveles (Grecksch, 2015; Valdovinos, 2011), en donde se favorece la información que circula entre dichos niveles, y se evidencia un incremento de la participación por grupos de la sociedad civil y usuarios del agua, que no sólo pertenecen al sector político (Grecksch, 2015).

Es aquí en donde la gobernanza como alternativa más participativa, puede entenderse como gobernabilidad, en la que “se toman decisiones dentro o entre organizaciones, incluyendo: actores involucrados, asignación de responsabilidades, priorización de los objetivos y la rendición de cuentas”, a través de acuerdos, procedimientos, convenciones y políticas, lo que en un nivel institucional correspondería al análisis de las reglas de juego, pero buscando siempre el balance de poderes y de acciones de acuerdo con cada nivel de autoridad (Daniel, Pinel, y Brooks, 2013). La asignación de responsabilidades debería entonces distribuirse dentro de múltiples actores claves (Zhou, Du y Bai, 2015).

No obstante, las reglas de juego no estarían regidas sólo por un marco legislativo del agua (Daniel, Pinel y Brooks, 2013); acuerdos contractuales o programas de participación entre Estados, municipalidades, y operadores privados (Schneier-Madanes, 2014); sino también por las reglas informales, como son las prácticas culturales, acuerdos, consensos, usos, costumbres (Daniel, Pinel, y Brooks, 2013), guerras del agua, protestas y competencias políticas (Schneier-Madanes, 2014). Esto implica ampliar los mecanismos de la gobernanza y trascender la respuesta técnico/legal (Domínguez, 2010); lo que se denominaría redes formales e informales entre agencias y el diseño de marcos legales y de tratados (Daniel, Pinel y Brooks, 2013).

En consecuencia, la gobernanza puede ser entendida como un conjunto de procesos formales e informales o proceso de interacción y de negociación de intereses, similares u opuestos; que involucra a actores heterogéneos, numerosos y claves, esencialmente públicos o estatales, sociales y privados, cuya interacción se da a partir de redes o estructuras de relación para determinar la forma y las modalidades de toma de decisiones y ejercicio del poder (Brenner y de La Vega, 2014; Ruiz y Gentes, 2008; Valdovinos, 2011; Daniel, Pinel, y Brooks, 2013).

Los actores claves pueden ser definidos como personas u organizaciones afectadas o que tienen la capacidad de influenciar sobre el asunto hídrico (Benhamt, Hussey, y Beavis, 2014), cuyos participantes son llamados según su grado de representación de un grupo clave; principio aplicado usualmente en las políticas hídricas,

forestales y de pesca dentro de un modelo de gobernanza regional con enfoque de democracia representativa, el cual funciona siempre y cuando los mecanismos estén bien diseñados y el gobierno pueda usar el conocimiento local para “promover la democracia, aumentar el apoyo, tomar en cuenta valores, resolver conflictos y crear condiciones para lograr como resultado una política justa” (Howard, 2006, p. 254).

Es importante resaltar “que los Estados no son los únicos actores que poseen ‘poder agencial’”, por lo cual resulta importante incluir otros “individuos, comunidades rurales, y líderes tribales” o los denominados grupos o comunidades de interés, a fin de resaltar los procesos interactivos y “considerar la dimensión normativa de interacciones como creencias y valores” (Meissner, 2014, p. 2). Se entiende el poder agencial como la capacidad de “dar a los actores agencia para influenciar su medio y a cada uno de los actores”, poder que también puede ser reflexivo, lo cual indica que su capacidad de gobierno y poder aumentarán (Hobson citado en Meissner, 2014, p. 2); y que puede ser ejercido tanto a nivel relacional como estructural. Dentro del poder agencial, intervendrán la ideología, el poder económico y político. La interacción entre tanto se caracterizará por el conflicto, la confrontación, la cooperación o la adaptación, el control o la desviación, la cual deberá ser siempre contextualizada (Meissner, 2014).

La propuesta anterior, según el autor, ayudará a construir un pensamiento más sistemático sobre las políticas y gobernanza del agua. Sin embargo, la gobernanza no sólo es una forma de direccionar la política y el manejo del agua al analizar la interacción y los sistemas sino que también requiere del análisis de las prácticas y discursos (Schneier-Madanes, 2014).

UNA MIRADA DESDE EL NIVEL TERRITORIAL

Si bien, los autores antes mencionados han hecho referencia a los niveles local, nacional, internacional y transnacional para abordar el análisis de la gobernanza del agua, algunos como Ruiz y Gentes (2008) se han centrado exclusivamente en el nivel territorial, particularmente en la cuenca hidrográfica. Ésta constituye el límite geográfico y social para analizar la gobernanza del agua y por ende, implementar mecanismos participativos e institucionales. Se fundamentan en argumentos hidrológicos y socioeconómicos, entendiendo este tipo de gobernanza desde dos direcciones: desde las políticas públicas del Estado, respetando y haciendo respetar la autonomía de derecho consagrada a favor de los actores locales en el interior de las ‘cuencas sociales’; y desde las propias comunidades y municipios, acompañando y apoyando la autonomía y poder de decisión otorgado, por ejemplo, en el manejo de redes de riego, el suministro del agua y la conservación de los recursos naturales (Ruiz y Gentes, 2008, p. 45).

La gobernanza a nivel de cuenca hídrica buscaría entonces un balance entre un manejo centralizado y local, al tener una multiplicidad de actores en cada nivel jurisdiccional (Horne y O'Donnell, 2014); ello significaría aceptar que existe una territorialización del agua y se ha convertido en una categoría de análisis de la acción pública y que el objetivo del nivel local es asegurarse de que los consumidores en un territorio determinado pueden dialogar el uno con el otro a través de contratos enfocados en ríos, golfos, lagos o capas freáticas (Schneier-Madanes, 2014).

Otra propuesta ha sido tomar como unidad de estudio, la subcuenca o la región, que incluso se califica como efectivo, como también se podría combinar la región administrativa con la cuenca y así mejorar el concepto de conservación del agua (Xiang, 2015). No obstante, recientemente ha habido un cambio conceptual de gobierno a gobernanza, lo cual indica que ya no existe un único actor que decide y tiene control sobre la sociedad civil, sino que la gobernanza ya implica “una condición multinivel, policéntrica, donde varios actores en configuraciones institucionales diferentes contribuyen al desarrollo e implementación de la política” y por eso tiene en cuenta actores gubernamentales y no gubernamentales (Pahl-Wostl, Gupta, y Petry, 2008b, p. 423). En ese sentido, gran parte de la literatura revisada aborda la noción de gobernanza global del agua como respuesta al ciclo hidrológico que incluye comunidades, Estados y cuencas y en especial, al mundo como un todo (Darling, 2012; Schneier-Madanes, 2014).

La llegada de un nuevo contexto económico, político y cultural a nivel global, trae consigo nuevos y grandes conflictos, nuevas formas de manejar los sistemas, sus funciones, las políticas públicas y las condiciones de vida e incluso, los cambios en la naturaleza (Schneier-Madanes, 2014) que requiere comprender la gobernanza del agua a nivel global, denominada también gobernanza multinivel, contrario a lo que proponen otros autores como Ruiz y Gentes (2008) y Horne y O'Donnell (2014).

Este enfoque plantea que el sistema hidrológico es global, cuyos procesos de intercambio ocurren en periodos relevantes (por ejemplo, los impactos del cambio climático); las fuerzas motoras de los problemas del agua yacen por fuera de los regímenes usuales de gobernanza como consecuencia de los fenómenos socioeconómicos y el cambio ambiental a nivel global; y las consecuencias de la reducción de la calidad o cantidad del agua son de carácter global (migración de pájaros, cambio en los sistemas productivos del agro) (Pahl-Wostl, Gupta, y Petry, 2008b, p. 422).

En este sentido, Darling (2012) plantea que existe al menos un “naciente sistema de gobernanza”, el cual según Pahl-Wostl, Gupta, y Petry (2008b), “tiene un carácter multinivel y los mecanismos globales deben incorporarse en modos que sean complementarios a instrumentos aplicados en otros niveles”. Los autores explicarán que la gobernanza global del agua es “el desarrollo e implementación de normas, principios, reglas, incentivos, herramientas informativas e infraestructura para promover un cambio en el comportamiento de los actores en el nivel global, en el área de la gobernanza del agua” (p. 422). Ésta será promovida o ejercida por instituciones políticas (Ashtana, 2013) o por un rango amplio de actores claves (Schneier-Madanes, 2014), que “buscan coordinar las relaciones independientes e interdependientes”, las cuales pueden ser de carácter formal, informal, estricta, flexible, permanente, transitoria, pública o privada” (Ashtana, 2013, p. 63). Así mismo, pueden presentar desconexiones y conexiones en los distintos niveles (Schneier-Madanes, 2014).

El reconocimiento de la dimensión global del recurso hídrico sirve como metáfora del campo del agua en la cual “estrategias concretas de diferentes actores definidos por su posición, propiedades e intereses interactúan” (Schneier-Madanes, 2014, p. 6). Ello requiere la inclusión de una perspectiva global en todos los niveles de la gobernanza y la adopción de sistemas multinivel de gobernanza, entendidos como el diseño simultáneo de políticas hídricas a escala global, fluvial, nacional, provincial y local (Pahl-Wostl, Gupta, y Petry, 2008b, pp. 422-423). Para el logro de la red de la política global del agua y la construcción de un consenso alrededor de ésta, se requiere “formación, seminarios, talleres, educación, difusión mediática del conocimiento” (Ashtana, 2013).

De modo que al hablar de una gobernanza multinivel o de gobernanza global del agua, los sistemas de gobernanza se complejizan, lo cual requiere de instituciones y prácticas de gobernanza ejercidas a un nivel internacional, nacional (Mumme, Ibáñez, y Till, 2012), local y regional, en relación también con las dinámicas intercomunales y la toma de decisiones en los territorios (Schneier-Madanes, 2014). La gobernanza multinivel se puede comprender entonces como sistemas poliárquicos, dentro de los cuales “distintas formaciones sociales, gubernamentales, no gubernamentales, formales e informales a varias escalas y diferentes niveles de complejidad, podrían mantenerse en sistemas de gobernanza prácticos y relativamente estables en ciertas circunstancias” (Ostrom citada en Mumme, Ibáñez, y Till, 2012, p. 7).

El enfoque multinivel se puede clasificar en dos tipos, tipo I que consiste en “instituciones de gobierno tradicionales en multiniveles y entidades de gobernanza más discretas funcionalmente y particulares encontrándose en diferentes escalas y jurisdicciones sociopolíticas”. El tipo II “contribuye a la flexibilidad institucional, solución transnacional de problemas y construcción de relaciones (...) que debería aumentar la cooperación social y reducir el conflicto a través de una colaboración internacional más efectiva” (Hooghe y Marks citados en Mumme, Ibáñez y Till, 2012, p. 7).

Por otro lado, ha habido un intento de clasificar y distinguir entre jerarquía, redes y mercados como modos principales de gobernanza, pero estos pueden interrelacionarse, encontrando que “los mercados y las redes funcionan mejor dentro de un marco regulatorio oficial donde los contratos y el reino de la ley son respetados” (Pahl-Wostl, Gupta, y Petry, 2008b, p. 423). Sin embargo, el desarrollo de la gobernanza global del agua depende de las tensiones entre globalización y regionalización; centralización o descentralización; procesos y resultados formales o informales; la influencia del estado vs actores y procesos no estatales (Pahl-Wostl, Gupta, y Petry, 2008b, p. 424).

En ese sentido, algunos modelos de gobernanza para recaudar dinero parten directamente del nivel nacional o local y del orden principalmente público o sus combinaciones entre entidades privadas y públicas o principalmente privadas (Ruiters y Matji, 2015, p. 672). En este escenario, las nociones de responsabilidad mutua, accesibilidad financiera, buena gobernanza, arbitraje como un sistema legal internacional, manejo integrado del agua, preservación del recurso y gobernanza global del agua toman relevancia (Schneier-Madanes, 2014). De modo que para construir un nuevo modelo de gobernanza del agua, los tres pilares consistirán en manejo integrado, recuperación de costo y la participación ciudadana (Schneier-Madanes, 2014).

Por tanto, los escenarios de la gobernanza global se constituyen a partir de instituciones, organizaciones y activistas para la formulación de políticas regionales y multiniveles, por ejemplo, Unión Europea; leyes internacionales y mecanismos de cooperación internacional, por ejemplo, convenciones, declaraciones, pactos, acuerdos interestatales, partenariados públicos-públicos, tratados internacionales, etc. (Valdovinos, 2011). Igualmente, se considerarían agencias como la ONU, responsables de la formulación de políticas globales con un enfoque de tratado y agencias centralizadas o para la formulación de políticas regionales centradas en el Estado. Tienen lugar plataformas como el Foro Mundial por el Agua como una aproximación informal, descentralizada y de mercado para la formulación de políticas globales, organizaciones globales de profesionales, organizaciones regionales enfocadas al manejo hídrico y compañías privadas de agua (Darling, 2012; Pahl-Wostl, Gupta, y Petry, 2008b).

Este tipo de gobernanza sería catalogada dentro de una gobernanza de tipo *mobius web*, en tanto contemplan una multiplicidad y heterogeneidad de arreglos, relaciones y actores (Pahl-Wostl, Gupta, y Petry, 2008b), ya que en la creación de la visión de una gobernanza global del agua, han intervenido un conjunto con gobiernos, actores privados, prestamistas, y medios de comunicación a nivel internacional, con influencias científicas, políticas y económicas (Scheneier-Madanés, 2014).

CONCLUSIONES

A pesar de la multiplicidad de enfoques, definiciones y cuestionamientos, se puede observar que la gobernanza del agua involucra aspectos como: el manejo burocrático, sistemático o institucional; dentro de la gobernabilidad, los procesos, sistemas o acciones colectivas; que requiere de la participación ciudadana, control social, rendición de cuentas, distribución de la responsabilidad, reglas formales e informales, confianza, actores, interacciones (creencias, valores, discursos, prácticas), niveles de acción, negociación de intereses para la toma de decisiones y ejercicio de poder sobre cómo administrar y conservar el agua.

Los actores pueden ser de distinta índole, heterogéneos, numerosos, públicos o privados y los niveles de acción a analizar suelen ser la cuenca, el local, regional, provincial, nacional, internacional, transnacional, y global, ante los cuales no hay un consenso definitivo sobre en qué nivel abordar la gobernanza, porque cada uno expone cierta favorabilidad, pero también plantean críticas. Habría entonces que buscar la cooperación entre los diversos actores para sostener el recurso hídrico a pesar de sus retos de representatividad, legitimidad y oposiciones. Varios de los casos expuestos evidencian que una opción favorable sería redirigir la atención de los actores estatales a las comunidades, líderes sociales y usuarios. En todo caso, implica comprender la gobernanza como acción pública en la que distintos niveles de acción indican una territorialización del agua, que se debe considerar en su complementariedad, para ejercer democracia y buscar la eficiencia administrativa.

Hay enfoques por disciplinas y por ende, objetos de estudio particulares, pero también enfoques estructurales, constructivistas, etc. que incidirá también en la manera de categorizar u operacionalizar el concepto de gobernanza del agua. Sin embargo, algunas categorías comunes que se consideran relevantes para su análisis desde una perspectiva de la democracia participativa, son los actores, relaciones entre los actores y el medio ambiente, intereses, área hídrica de interés, legislación, participación, conocimiento. Otra dimensión importante es la de poder y autoridad alrededor de la gobernanza del agua, ya sea en una perspectiva relacional o estructural entendiéndola como la capacidad de determinar decisiones e influenciar a otros actores y sobre los recursos hídricos. La gobernanza debe entonces equilibrar la centralización y descentralización, la dispersión del poder y participación social para lograr mayor inclusión en la toma de decisiones.

También hay un llamado a contextualizar las distintas formas de gobernanza, ya que éstas pueden oponerse, yuxtaponerse o mantenerse en constante tensión; debido a que dependiendo del tipo de presencia de la gobernanza y de los actores involucrados, así mismo será el alcance y complejidad de los hallazgos y análisis. Es

por eso que hay varios tipos de gobernanza: participativa, co-gobernanza, global, local, regional, multinivel, colaborativa, tipo *möbius web*. Pero para lograr el consenso se requiere ejercer un componente educativo y de construcción de conocimiento.

No obstante, la propuesta principal para analizar la gobernanza es desde la multidisciplinariedad o interdisciplinariedad que a su vez requiere de un verdadero vínculo entre las diversas disciplinas, previa búsqueda de una coherencia teórica. Sin embargo, se requiere considerar la crítica para redireccionar los planteamientos y cuestionar lo que se da por sentado. Al tiempo que se le exige a los investigadores de este tipo de objetos de estudio, estar involucrados en las necesidades de la sociedad y el medio ambiente.

REFERENCIAS

1. Araral, E. y Wangb, Y. (2015). Does water governance matter to water sector performance? Evidence from ten provinces in China. *Water Policy*, 17, pp. 268-282.
2. Asthana, V. (2013). Transnational Policy Networks in Global Water Governance in India. *Journal of International and Global Studies* 5(1), pp. 61-79.
3. Baños, J. (2006). Teorías de la democracia: Debates actuales. *Revista Andamios*, 2(4), pp. 35-58.
4. Barlow, M. & Clarke, T. (2001). *Blue Gold: The Fight to Stop the Corporate Theft of the World's Water*. New York: The New Press.
5. Benhamt, C., Hussey, K. y Beavis, S. (2014). Planning for success in a climate change future: Collaborative water governance in the Upper Murrumbidgee Catchment, southeastern Australia. *Australian Journal of Water Resources* 18 (1), pp. 1-14.
6. Boakye, M. K. & Akpor, O. B. (2012). Stakeholder's participation in Water Management: A case study of the Msunduzi Catchment Management Forum of KwaZulu-Natal, South Africa. *Journal of sustainable Development*. pp. 104-112.
7. Borda, O. F. (1991). La accidentada marcha hacia la democracia participativa en Colombia. *Análisis Político*, pp. 46-59.
8. Brenner, L. y de La Vega Leiner, A. (2014). La gobernanza participativa de áreas naturales protegidas. El caso de la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno. *Región y Sociedad*, 36 (59), pp. 183-213.

9. Brondizio, E., Ostrom, E., & Young, O. R. (2009). Connectivity and the governance of multinivel social-ecological systems: The role of social capital. *Annual Review of environment and resources* (34), pp. 253-278.
10. Cohen, M.A. (2013). Democracia deliberativa y gobernanza ambiental: ¿conceptos transversales de una nueva democracia ecológica? *Sociológica*, pp. 73-122.
11. Colmenares, R. (2013). ¿Gobernanza del agua o justicia del agua? En Seminario virtual de caja de herramientas. Edición N° 00342-Semana del 8 al 14 de marzo de 2013. Recuperado de <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0342/articulo12.html>.
12. Dahl, R. (2003). *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
13. Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona, Paidós.
14. Daniel, J., Pinel, S., Brooks, J. (2013). Overcoming barriers to collaborative transboundary water governance: Identifying local strategies in a fragmented governance setting in the United States. *Mountain Research and Development*, 33 (3), pp. 215-224.
15. Darling, K. (2012). A weight for water: an ecological feminist critique of emerging norms and trends in global water governance. *Melbourne Journal of International Law*, 13, pp. 368-394.
16. Domínguez Serrano, J. (2010). El acceso al agua y saneamiento: Un problema de capacidad institucional local Análisis en el estado de Veracruz. *Gestión y Política Pública*, 19(2), pp. 311-350.
17. Fracalanza, A. P, Martins Jacob, A. y Furtado Eça, R. (2013). Justicia Ambiental y Prácticas de gobernanza del agua: (Re) Introduciendo cuestiones de igualdad en la agenda. *Revista Ambiente e Sociedade*, XVI (1), pp. 19-38.
18. Goodwin, B. (1997). *El uso de las ideas políticas*. Ed. Península.
19. Grecksch, K. (2015). Adaptive capacity and water governance in the Keiskamma River Catchment, Eastern Cape Province, South Africa. *Water SA*, 41(3), pp. 359-368.
20. Held, D. (1997). *La Democracia y el Orden Global*. (S. Mazzuca, Trad.) Barcelona: Paidós Ibérica.
21. Hevia, F. (2011). Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social. *Revista de Estudios Sociales, Universidad de los Andes Bogotá*, 39, pp. 95-108.

22. Hill, C., Furlong, K., Bakker, K., y Cohen, A. (2008). Harmonization vs. subsidiarity in wáter governance: a review of wáter governance and legislation in the Canadian provinces and territories. *Canadian Water Resources Journal*, 33(4), pp. 315-332.
23. Horne, A. y O'Donnell, E. (2014). Decision making roles and responsibility for environmental water in the Murray-Darling Basin. *Australian Journal of Water Resources*, 18 (2), pp. 118-132.
24. Howard, J. (2006). Using game theory to explain the behaviour of participants involved in a regional governance process. *Rural Society* 16 (3), 254-270.
25. Landázuri, G. (2008). Desarrollo y participación. En Gatica, I. et al. (coords.). Poder, actores e instituciones. *Enfoques para su análisis*. México: Eón-UAM.
26. Lemos, M. C. & Agrawal, A. (2006). Environmental governance. *Annual Review of environment and reosurces* (31), pp. 297-325.
27. Lindblom, C. E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.
28. Marín Aranguren, M. (2010). La sociedad civil global en la gobernanza ambiental del sector agua en el mundo. *OASIS-Observatorio de análisis de los sistemas internacionales*, 15, pp. 53-73.
29. Marti, J. L. (2006). *La república deliberativa*. Una teoría de la democracia. Madrid: Marcial Pons.
30. Meissner, R. (2014). Who wants to be an agent? A framework to analyse water politics and governance, *Water SA*, 40 (1), pp. 1-9.
31. Mejía Quintana, O. y Blanco Blanco, J. (2005). *Democracia y Filosofía de la Historia en América Latina*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez Ltda.
32. Motta V. R. (2010). El derecho humano al agua potable: entre un reconocimiento popular y jurisprudencial. *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, 3, pp. 257-272.
33. Motta V.R. (2013). Gobernanza del agua en Cundinamarca para garantizar un derecho. *Revista Republicana*, 15, pp. 163-180.
34. Mumme, S., Ibáñez, O. y Till, S. (2012). Multilevel governance of wáter on the US-Mexico border. *Regions & Cohesion*, 2 (2), pp. 6-29.
35. Oszlak, O. (2009). *Implementación participativa de las políticas públicas: Aportes a la construcción de un marco analítico*. Buenos Aires: Cippec, Presidencia de la Nación.

36. Paerregaard, K. (2013). Governing water in the Andean Community of Cabanaconde, Peru. *Mountain research and Development*, 33 (3), pp. 207-214.
37. Pahl-Wostl, C., Gupta, J. y Petry, D. (2008). Governance and the Global Water System: A Theoretical Exploration. *Global Governance*, 14, pp. 419-435.
38. Peters, G. (2007). Globalización, gobernanza y estado: Algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, 39.
39. Ruano, A. L. (2011). 'If no one else stands up, you have to': a story of community participation and water in rural Guatemala. *Global Health Action* (4), pp. 1-10.
40. Ruiters, C. y Matji, M. (2015). Water institutions and governance models for the funding, financing and management of water infrastructure in South Africa. *Water SA*, 41(5), pp. 660-676.
41. Ruiz, S. y Gentes, I. (2008). Retos y perspectivas de la gobernanza del agua y gestión integral de recursos hídricos en Bolivia. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 85, pp. 41-59.
42. Sandoval, D. M. (2013). Protected areas in the city, Urban wetlands of Bogotá. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 11(6), pp. 80-103.
43. Sartori, G. (1994). *¿Qué es la democracia?* Bogotá: Altamir Editores.
44. Schneier-Madanes, G. (2014). Introduction. En Graciela Schneier-Madanes (ed.), *Globalized Water. A Question of Governance*, (pp. 1-15). Doi: 10.1007/978-94-007-7323-3.
45. Sentencia, T 406 (Corte Constitucional 1992).
46. Sorj, B. (2005). *La democracia inesperada*. Buenos Aires: Universidad de Bologna.
47. Ünver, O. (2008). Global Governance of Water: A Practitioner's Perspective. *Global Governance*, 14, pp. 409-417.
48. Uribe, M. T. (2002). Las promesas incumplidas de la democracia participativa. En A. Varios, *Debate a la Constitución*. Bogotá: Instituto latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
49. Valdovinos, J. (2011). De la gestión local a la gobernanza global. Actores e interacciones multiniveles en la gestión del agua en la ciudad de México. *Regions & Cohesion*, 1(3), pp. 34-66.
50. Veiga, D. (2009). Desigualdades sociales y fragmentación urbana. En Poggiese, H., Cohen Egler, T. (comp.). *Otro Desarrollo Urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática* (pp. 51-61). Buenos Aires: CLACSO.

51. Xiang, L.(2015). Systematic methodology and practice of a co-governance program for five waters in a typical area of China, *Water Policy*, 17, pp. 804-814.
52. Zhou, S., Du, A. y Bai, M. (2015). Application of the environmental Gini coefficient in allocating water governance responsibilities: a case study in Taihu Lake Basin, China. *Water science & Technology*, 71(7), pp. 1047-1055.

*LYDA TERESA CÓRDOBA HOYOS
Magíster en Políticas Públicas.
Politóloga y Candidata a Doctora en Administración.
Investigadora del grupo “Derecho, Sociedad y Estado - GIDSE”, Universidad del Valle, Cali, Colombia.
Docente, Facultad de Ciencias de la Administración y del Instituto de Estudios Políticos y Sociales, Universidad del Valle, Cali, Colombia.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1792-0693>
Correo electrónico: lyda.cordoba@correounivalle.edu.co

**JORGE ENRIQUE ARIAS CALDERÓN
Doctor en Derecho Constitucional.
Profesor Asociado, Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle, Cali, Colombia.
Director del Grupo de investigación “Derecho, Sociedad y Estado - GIDSE”, Universidad del Valle, Cali, Colombia.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8602-7068>
Correo electrónico: jorge.arias@correounivalle.edu.co

Gobernabilidad y competencias ciudadanas dentro de un contexto democrático y del mínimo vital

Governance and competencies within the democratic context and the vital minimum

SALVADOR ALEJANDRO PÉREZ CONTRERAS*

Resumen Las competencias ciudadanas son un conjunto de habilidades, emociones, conocimientos y actitudes que entrelazados entre sí hacen posible que la ciudadanía contribuya a la convivencia pacífica. Así mismo, se fomenta una cultura política que impele la participación cívica y civilizada; es decir, saber interactuar en una sociedad democrática; por ello, la democracia participativa asume un objetivo que el ciudadano no limite su papel dentro de un sistema democrático, en este orden de ideas podemos plasmar además, que la intersección entre la potestad estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales fijan un mínimo de subsistencia digna y autónoma que constitucionalmente está protegida, aunado a esta precisión el mínimo vital es un significado indeterminado que exige confrontar la realidad con los valores y fines de los derechos sociales, de tal manera que partiendo de la base en un contexto social, tanto la cultura de la legalidad como el respeto a los derechos fundamentales son principios que deben ser observados por los ciudadanos y garantizados por la autoridad, podemos acotar y enfatizar a las libertades y los derechos humanos constituyen las normas de toda sociedad democrática, y no es otra cosa más que el respeto a la dignidad de cada uno de los ciudadanos en todos sus ámbitos, tanto físicos, sociales, culturales y espirituales, para tal efecto deben proponerse alternativas para su difusión, conocimiento y defensa de los derechos fundamentales que cada ciudadano tiene y que son protegidos por la constitución federal, así como diferentes instrumentos internacionales.

Palabras clave Gobernabilidad, Competencia, Democracia, Derechos, Estado.

Abstract Citizen competences are a set of emotional, knowledge's and attitudes of social skills that intertwined, make it possible that citizens contribute to peaceful coexistence. It also encouraged a political culture and promotes civic and civilized participation; that know how to interact into a democratic society. Thus the participatory democracy assume an objective that the citizen don't limit the role into the democratic system, in this order of ideas we can also translate to the intersection between the state power and the set of rights an fundamental freedoms they settle a minimum of subsistence worthy and autonomy that constitutionally is protected, coupled to this precision the minimum vital is an indeterminate that it requires to confront reality with the values and purposes of social rights, in such a way that starting from a the base in a social context, both the culture of legality and respect for fundamental rights are principles that must be observed by the citizens and guaranteed by the authority, we can define and emphasize the freedoms and human rights constitute the standards of any democratic society, and it is nothing more than respect to the dignity of each of citizens in all fields, both physical, social, cultural and spiritual, for this purpose should be proposed alternatives for its diffusion, knowledge and fundamental rights that every citizen has and that are protected by the federal Constitution, as well as different international instruments.

Key words Governance, Competition, Democracy, Rights, State.



Esta obra está bajo licencia Creative Commons
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International (CC BY-NC-SA 4.0)

INTRODUCCIÓN

Mucho se habla de gobernabilidad dentro de un sistema político, pero qué importancia tiene dentro de un Estado democrático ¿será el sometimiento de los ciudadanos al poder público? o implicará acaso, la posición del Estado para obligar a la colectividad a regirse bajo un esquema donde el imperio de la ley está por encima de los derechos fundamentales.

En ese esquema bien vale la pena reflexionar, a dónde ha llegado el Estado hoy en día y lo que nos depara hacia los próximos años, donde parece que los efectos colaterales, producto de la inseguridad, y que traspolado a la política parecen irreversibles.

La sociedad en general pasa por un momento sumamente difícil y considera que no existe un rumbo fijo a donde llegar, ¿Qué sucede cuando no se encuentra preparada para enfrentar esos momentos álgidos? se podrá considerar que se colapsa y se encuentra al borde de la histeria anómala y el miedo colectivo.

El presente trabajo pretende hacer conciencia y abrir nuestras mentes a un tema que parece poco explotado y que curiosamente lo desarrollamos diariamente desde el hogar, con nuestros familiares, en el entorno en que estamos, amigos y compañeros de escuela o de oficina y en general dentro de la misma sociedad.

Los ciudadanos responsables y consientes de este gran reto colectivo saben que el reto es mayor cuando las nuevas generaciones no cuentan con las bases suficientes para dar respuesta a sus inquietudes. De allí, que los poderes públicos deben preparar y organizar a esas nuevas generaciones desde el aula, donde se ponen en práctica los primeros ejercicios democráticos, de allí que ese horizonte parece largo, pero es necesario, para dar un nuevo rumbo a la sociedad y que le permitan hacer frente a la nueva realidad social y que pudiera ser que la teoría de las competencias ciudadanas desde el mínimo vital de sus derechos humanos.

Este paradigma de las competencias ciudadanas son consideradas como las habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas, que dan los conocimientos y las actitudes que, articuladas entre sí, hacen posible que el ciudadano actúe de manera constructiva dentro de una sociedad democrática, en palabras usuales, ser capaces de responder a las necesidades propias de la colectividad.

Las competencias ciudadanas permitirán que los ciudadanos contribuyan activamente a la convivencia pacífica, participen responsable y constructivamente en los procesos democráticos y comprendan la pluralidad como oportunidad y riqueza de la sociedad, tanto en su entorno cercano, en su comunidad, en su país o bien, en ámbito internacional.

De allí la importancia de que este tema pueda ser considerado como un aporte necesario para dar a la ciudadanía una forma más racional de la importancia que tiene su papel dentro de todo proceso democrático y político en el país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos plantea en su parte dogmático las llamadas garantías individuales, las cuales permiten que los habitantes del país tengan una convivencia social civilizada. La protección de los derechos humanos se cifra en la expresión integral de las libertades y expectativas inherentes a la dignidad humana y los instrumentos suficientes y eficientes para trasladar aquéllas a la realidad cotidiana, en resumen es lo que se podría considerar dentro del terreno de las competencias ciudadanas.

De allí que las competencias ciudadanas las encontremos en la edad adulta, en lo que se conoce como los derechos políticos, mismos que son conceptualizados, como los derechos reconocidos constitucionalmente a favor de ciudadanos para participar en la integración y ejercicio de los poderes públicos y en general, en las decisiones de su comunidad. A su vez, son un conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano su participación en la vida pública (Aguayo Silva, 2002, p. 15).¹

En el desarrollo del presente trabajo veremos cómo las competencias ciudadanas, desarrolladas desde la familia y la propia escuela, darán lugar a tener una ciudadanía más comprometida y responsable con el entorno social al que pertenecen.

GOBERNABILIDAD Y COMPETENCIAS CIUDADANAS

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia (2019a), la palabra *gobernar* tiene diferentes acepciones como mandar con autoridad o regir algo; dirigir un país o una colectividad política; guiar y dirigir; manejar a alguien, ejercer una fuerte influencia sobre él, entre otras; en ese sentido gobernabilidad significa de acuerdo con la misma fuente cualidad de gobernable o gobernanza, que es un arte o manera de gobernar.

Por ende, gobernar implica dirigir la vida pública en virtud de un mandato constitucional el acatamiento de decisiones públicas que están integradas por intereses parciales y por un conjunto de actores que presionan al gobierno para que las acciones que en su caso soliciten se apliquen en el marco de lo que se ha denominado conflicto de interés.

De tal suerte, la acción gobernar implica conocer cómo se definen los compromisos de gobierno que deben de cumplirse en un país o en una comunidad. De tal suerte que la gobernabilidad implicará un conjunto de condiciones que ajustadas, propiciarán la capacidad de gobernar y dar legitimidad para desempeñar el cargo.

En este contexto, la gobernabilidad exige una atención permanente de los órganos de gobierno y de sus instituciones o dependencias públicas y sociales, por tanto, dentro de ese proceso de gobierno y ciudadanía, se exige al poder público la respuesta inmediata a las necesidades de la sociedad.

Es importante señalar que la gobernabilidad se rige por principios y se regula por normas, los primeros dan lugar a la legitimidad para llevar a cabo la toma de decisiones. Principios como legalidad, independencia, objetividad, imparcialidad y

¹ Anota el ponente que “los derechos políticos son una rama del derecho público, entendidos como los derecho subjetivos públicos de los ciudadanos para participar, bajo ciertas condiciones, en la representación de la soberanía y en la renovación del poder público”.

certeza, propician que el gobernante actúe en su función como un garante de los derechos de los ciudadanos.

En cambio al regularse por normas, la gobernabilidad, representa el respeto al Estado de Derecho, al sometimiento del régimen jurídico, tanto constitucional como legal, dentro del cual se le otorgan a la autoridad facultades, pero también obligaciones. De allí entonces la importancia de la palabra gobernar con sentido social y democrático.

Ahora bien, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española (2019b), la palabra *gobernanza* implica el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

La gobernanza se propone como objetivo, el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

Sin duda, dentro de la administración pública este modelo constituye un medio para elevar el contenido democrático toda vez que dicho enfoque puede incentivar la participación y la confianza de la ciudadanía a través de la creación de estructuras participativas estrechamente vinculadas con la vida cotidiana de los ciudadanos, sobre todo, porque la participación y la capacidad de este sector puede influir en el gobierno.

En el caso mexicano, las gestiones públicas han presenciado una constante interacción de diferentes agentes políticos, la llegada a las administraciones estatales y municipales de partidos de oposición ha dinamizado la participación ciudadana.

Con ello, la función pública ha adquirido un carácter más plural, abierto y dinámico de la función pública, al menos en el sentido electoral. Sin embargo, para la propia funcionalidad de la gestión pública, se requiere de un proceso de democratización más allá del sufragio.

No obstante, con estos procesos de democratización se ha puesto de manifiesto también una crisis de legitimidad en las estructuras administrativas. A mayor democracia, mayores son los cambios que presenta un país, puesto que la democracia no sólo representa una redistribución del poder político, sino de una readecuación del poder económico, político y social.

LAS COMPETENCIAS CIUDADANAS Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

La participación democrática en los procesos políticos de un pueblo implica una tendencia histórica creciente de acceso al poder y a los factores que posibilitan su ejercicio por parte de cada vez más ciudadanos, grupos, clases y regiones.

Es por eso que hoy en día la tendencia de los miembros que conforman una sociedad debe estar convencidos de que sólo en el respeto de los derechos y de la observancia a la ley permitirá lograr los acuerdos y consensos necesarios para el buen desarrollo de un Estado democrático.

De esta manera, en el presente trabajo abordaremos un tema que nos permite analizar un nuevo fenómeno social en el que se ve involucrada la democracia. Esto es las competencias ciudadanas, las cuales permiten a los ciudadanos tomar parte

en las decisiones importantes en las que se les involucra, de allí la importancia por tratar este tema.

LAS COMPETENCIAS CIUDADANAS

Un factor social fundamental para la democracia es la existencia de una cultura política de participación, discusión informada y respeto al punto de vista ajeno. Es posible que exista una sociedad en que se manifieste tal tipo de cultura política en estado puro. Por ende, es importante señalar que esta dimensión fundamental de los fenómenos culturales más amplios, a la escala de un pueblo, se produce y desarrolla históricamente, y a la escala de cada individuo se aprende (Krotz, 1996, p. 254).

Las competencias ciudadanas son las habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas, cuyos conocimientos y actitudes, articuladas entre sí, hacen posible que el ciudadano actúe de manera constructiva en la sociedad democrática.

No es otra cosa que ser capaces de responder a las necesidades de la colectividad, del entorno en que se desenvuelve el ciudadano, ser competente, entendida la competencia como la aptitud para hacer algo o intervenir en un asunto determinado (Real Academia Española, 2019c).

Las competencias ciudadanas permiten que los ciudadanos contribuyan activamente a la convivencia pacífica, participen responsable y constructivamente en los procesos democráticos y comprendan la pluralidad como oportunidad y riqueza de la sociedad, tanto en su entorno cercano (familia, amigos, aula, institución escolar), como en su comunidad, país o a nivel internacional.

Las competencias ciudadanas tienen una semejanza con la llamada educación informal, la cual ha sido descrita como el proceso de toda la vida, por el cual cada persona adquiere y acumula conocimientos, habilidades, actitudes y comprensión a partir de la experiencia diaria y mediante la exposición al medio ambiente (en casa, en el trabajo, en el juego; del ejemplo y actitudes de la familia y amigos; de los viajes, leyendo periódicos y libros; escuchando la radio o viendo cine y televisión). Generalmente, “la educación informal es desorganizada y con frecuencia sistemática; sin embargo, ésta da cuenta de la gran mayoría del aprendizaje total de cualquier persona en el transcurso de su vida, con independencia de que tenga un alto grado de estudios” (Krotz, 1996, pp. 255-256).²

Las competencias ciudadanas se trabajan desde los ámbitos temáticos relativos a la construcción de la convivencia y la paz; la participación y responsabilidad democrática y la pluralidad, identidad y valoración de las diferencias.

Cada uno de estos grupos representa una dimensión fundamental de la ciudadanía y por este motivo, se encuentran articulados en el marco del respeto, la promoción y la defensa por los derechos humanos.

² La educación no formal, indica Sánchez Ruíz, “es cualquier actividad educativa organizada, sistemática, llevada a cabo a fuera del marco del sistema formal para proveer de tipos selectos de aprendizaje a subgrupos particulares de la población, tanto de adultos como de niños”, en cambio la educación formal, indica el autor, se “refiere al sistema educativo institucionalizado, graduado cronológicamente y jerárquicamente estructurado, es decir, al sistema escolar y sus instituciones tradicionales.

Aquí surge la pregunta ¿qué quiere decir enseñar ciudadanía?, podemos señalar que es enseñar conocimientos que permitan fundamentar racional y argumentativamente la convivencia democrática, el estado de derecho, la participación política, la responsabilidad social, la búsqueda del propio bien y la solidaridad (Culler, 1996, p. 37).

Las instituciones educativas no son los únicos espacios apropiados para la formación de las competencias ciudadanas. Esta formación puede y debería ocurrir también en la familia, a través de los medios de comunicación y en otros espacios de socialización. Sin embargo, las escuelas son lugares privilegiados porque, entre otras razones, son pequeñas sociedades en las que los estudiantes pueden poner en práctica las competencias ciudadanas que estén aprendiendo, además del ejercicio democrático.

Siguen teniendo validez las palabras de Eugenio María de Hostos de que “sin educación del pueblo no habrá jamás verdadero pueblo; y que, sin pueblo verdadero, la democracia es una palabra retumbante, no un sistema de gobierno” y de que “no hay pueblo cuando no se cumplen en el individuo los fines que lo fortalecen ante el Estado y en sí mismo”, pues la democracia es “absoluta autonomía de la persona humana” (López, 1995, p. 87).

Por tanto, las competencias ciudadanas se pueden definir como el conjunto de habilidades que desarrolla el ser humano, desde el pensamiento y desarrollada con emociones, que transmitidas, brindan conocimientos y actitudes que, estrechados hacen posible que el ciudadano actúe de manera constructiva dentro de la sociedad.

Las competencias ciudadanas hacen posible que todos los ciudadanos contribuyan de manera activa a la convivencia pacífica, ordenada y coherente en su manera de actuar, además su participación responsable permite la mejor construcción del andamiaje democrático, respetando en todo momento la pluralidad y las diferencias, tanto en su entorno, como en su comunidad o en el ámbito internacional, siendo críticos a los distintos fenómenos que se presentan.

En el contexto de las competencias ciudadanas, explica Chaux que se trata de poder desarrollar esas habilidades, la capacidad de relacionarse con otros, de construir una sociedad más pacífica, en la que se acepten las diferencias y podamos vivir y construir a partir de esas diferencias. Una sociedad más democrática en la que todos puedan participar en la toma de decisiones sobre lo que ocurre, así como en la construcción de las normas que nos guían, para lo cual es indispensable comprender su sentido y la manera de participar en su construcción.

Las competencias ciudadanas son el conjunto de habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas, conocimientos y actitudes que, articulados entre sí, hacen posible que el ciudadano actúe de manera constructiva en la sociedad democrática. Las competencias ciudadanas permiten que los ciudadanos respeten y defiendan los derechos humanos, contribuyan activamente a la convivencia pacífica, participen responsable y constructivamente en los procesos democráticos y respeten y valoren la pluralidad y las diferencias, tanto en su entorno cercano (familia, amigos, aula, institución escolar), como en su comunidad, país o a nivel internacional. En resumen, las competencias ciudadanas se refieren a saber interactuar en una sociedad democrática.³

³ Los conocimientos se refieren al manejo de cierta información, mientras que las competencias cognitivas se refieren a la capacidad para realizar diversos procesos mentales, por ejemplo, identificar distintas consecuencias que podría tener una decisión.

La formación ciudadana implica el fomento de una cultura política que estimule la participación cívica y civilizada, así como el respeto a los derechos humanos, a las diferencias culturales y a las minorías, tanto en el ámbito público como privado, en un marco de justicia y libertad. Para ello, es tarea esencial de la educación, ya sea formal o informal, proveer a la población tanto del conocimiento de los principios que dan a la democracia, sus valores, su evolución histórica, como habilidades y destrezas que estimulen su disposición a participar y a involucrarse en los asuntos públicos (Niebla, 1998, p. 7).

La educación ciudadana implica el desarrollo de los conceptos, las actitudes y las destrezas que se requieren para ser un miembro activo, reflexivo, crítico y responsable de un pueblo que busca organizarse permanentemente como comunidad política democrática. Esto requiere, por un lado, del estudio del carácter histórico y estructural de dicha comunidad, de los principios políticos que la animan, de las fuerzas sociales que la sostienen, de la distribución del poder en la misma, etc., y su identificación afectiva con la misma, es decir, el desarrollo de un sentido de identidad nacional o patriotismo.

Una competencia es una capacidad para entender, sentir y actuar, es decir, una forma de conciencia. Toda competencia supone una base de conocimientos o cultura para entender, un sistema de actitudes y valores para sentir y tender a la acción, y un sistema de destrezas para actuar.

Lo anterior, lo encontramos en la obra de Cullen (1996, pp. 39-40), quien señala que “enseñar ciudadanía, no es legitimar un orden social dado, ni es tampoco decrecer escépticamente de su propia transformación. Es enseñar la participación democrática como modo de construir una ciudadanía responsable y solidaria, es decir, una convivencia justa”.

Hay que entender que podemos encontrar metas comunes y que nos podemos poner de acuerdo en la forma de conseguir lo que queremos, precisa Chaux, aprender a manejar las situaciones en las cuales los intereses de uno aparentemente están en contra de los de otros, por lo cual surgen conflictos. Hay que manejar esos conflictos sin violencia, encontrando acuerdos de beneficio mutuo, sin vulnerar las necesidades de las otras personas, convirtiéndolos en oportunidades para el crecimiento. La idea de este trabajo es, en parte, identificar esas competencias para que en la institución escolar y en el resto de ámbitos sociales se puedan desarrollar y trabajar.

Lograr este cometido requiere tener la oportunidad de participar en las decisiones que atañen a todos, “para que se pueda reflexionar sobre lo que pasó, sobre los efectos que produjo la decisión, entender las razones por las que se actuó de determinada forma, porque es una negociación entre mis intereses y los de la otra persona”. Según Jaramillo, es una negociación que hay que aprender a hacerla todos los días y encontrar el beneficio general.

En este sentido es necesario interpretar la demanda social en términos de una ciudadanía democrática participativa, equipada lo suficiente con principios y conocimientos, como para hacerse cargo responsablemente del estado de derecho, no reduciendo la participación únicamente a la elección de representantes para el gobierno, sino también buscando formas de organización social y de control ciudadano de las decisiones públicas, que permitan poner en vigencia, real y efectiva, los principios del orden democrático: igualdad ante la ley y de oportunidades reales, la división de poderes, la publicidad (y por lo mismo, la crítica) de las acciones de

gobierno, la vigencia plena de los derechos humanos civiles y sociales (Jaramillo, 2007, pp. 40-41).⁴

LOS ÁMBITOS DE LAS COMPETENCIAS CIUDADANAS

Los derechos humanos están en la base de toda la propuesta. Según Chaux:

Tenemos que aprender a respetar nuestras diferencias, pues somos un país pluriétnico y multicultural. Las formas de organización social dependen de la capacidad que tengamos de respetar al otro, de entenderlo, de comprender cómo lo afectan nuestras acciones. Y eso, en última instancia, tiene que ver con la noción de dignidad humana, y por eso importan los derechos humanos, el respeto a la diferencia y las formas de participación; son maneras de aprovechar nuestra riqueza como seres humanos, en vez de verlos únicamente como unas formas de control.⁵

CONTEXTO DE LAS COMPETENCIAS CIUDADANAS

Cuando el ciudadano se enfrenta a un conflicto, resolverlo de manera constructiva, pacífica, creativa y coherente requiere de muchas competencias (habilidades). Requiere de la capacidad de ponerse en el papel contrario, es decir, de las otras personas involucradas en el conflicto, estén o no presentes. Esa es una competencia cognitiva, la toma de perspectiva o de contexto.

Se requiere además de competencias emocionales, es decir, de poder reconocer el estado de molestia o enfado, el efecto que se puede ocasionar al causarle daño a otro, o así mismo, y tener un manejo sobre ella.

Por último, las competencias comunicativas permiten el saber escuchar y comprender lo comprendido de las otras personas que intervienen, por ende, este papel es importante. En ese sentido es saber comunicar sin ser agresivo.

Esta característica es fundamental para el desarrollo de la democracia en los ciudadanos. Las nuevas ciudadanías representan el progreso de la sociedad civil y se constituyen en las empresas, asociaciones de interés general, las escuelas, universidades. En términos generales, la ciudadanía es la capacidad de un individuo de reconocer los valores éticos fundamentales, de efectuar sus opciones y de ac-

⁴ Agrega el autor que "...se hace necesario complementar los principios básicos de un currículum de formación ética y ciudadana".

⁵ Añade Chaux: "Una persona competente en términos ciudadanos no es una persona que acepta cualquier diferencia. La idea es que la tolerancia no puede llegar hasta aceptar que otras personas o grupos sociales vulneren derechos fundamentales. Hay unos límites a la aceptación de las diferencias que están dados justamente por el discurso de los derechos humanos".

tuar al respeto con la conciencia de pertenecer a un cuerpo social organizado (Meyer-Bisch, 1995, p. 141).

Podemos señalar que será competente aquella persona que tiende a resolver problemas y no a generarlos, ciudadanos comprometidos en el rol que desarrollan en la sociedad, que expresa sus ideas y no se las reprime, que es coherente con lo que dice y que es tenaz por lo que cree, siempre con un fin fundamental, el servicio y la solución de los problemas.

Así mismo, se requieren ciertos conocimientos sobre la dinámica de los conflictos; para resolverlos de manera constructiva, creativa, pacífica y coherente, por tanto se tienen que integrar todas las competencias.

LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA Y LAS COMPETENCIAS CIUDADANAS

Cada institución educativa o escolar debe decidir cómo trabajar estos temas. Como indica Chaux:

Una de las más interesantes e innovadoras es que las competencias ciudadanas se pueden trabajar desde todas las áreas académicas, es decir, transversalmente. Por ejemplo, una clase de ciencias naturales, en la que se esté estudiando el tema de la energía, puede llevar a reflexiones sobre problemas éticos muy interesantes, que pueden relacionarse con conflictos en las comunidades o de nivel internacional. Es la oportunidad de escuchar a otras personas, aunque tengan opiniones muy distintas a las mías, y así poder construir, con el otro, como uno se imagina que podría ocurrir en una sociedad democrática.

Hay otros espacios institucionales que se podrían aprovechar más, como el gobierno escolar, la construcción del manual de convivencia, los espacios de ética y valores, constitución y democracia. “Otro fundamental es el que tiene que ver con la relación con la comunidad, con el entorno. No sólo tiene que ver con lo académico, sino con la manera de llegar a ser un ciudadano que contribuya al desarrollo de las comunidades”, aclara el investigador Chaux.⁶

La idea es que la escuela tenga un ambiente democrático, que les dé la posibilidad a los niños de participar en sus decisiones, que todos puedan ser líderes, que roten las responsabilidades, que todos puedan organizar a los demás y que los demás opinen sobre lo que hicieron. Al trabajar en competencias ciudadanas es posible que los ambientes que son autoritarios se vayan transformando y se vuelvan a su vez más democráticos (Meyer-Bisch, 1995, p. 139).⁷

⁶ La escuela necesita un tiempo y un espacio de reflexión, también ambientes muy amables, que permitan la exploración auténtica de los problemas. Los maestros necesitan que se les dé ese espacio y ahí juega un papel decisivo el rector. Que existan tiempos para poder pensar cómo se están decidiendo los problemas que afectan a todos. Es fomentar la posibilidad del debate permanente en la escuela.

⁷ El nuevo enfoque consiste en definir el funcionamiento de la democracia en la sociedad civil, es decir, en el conjunto de la vida social, en la interacción de todos los actores sociales. Ahí se desenvuelve la vida democrática al servicio de la cual funciona un Estado legítimo.

La evaluación de las competencias ciudadanas

Según Chaux, la idea de la evaluación no es poner una calificación; es poder entender en dónde está la persona, ver qué le ocurre, entender por qué está donde está, cómo ayudarlo a mejorar, a desarrollarse aún más. Se trata, además, de evaluar las razones que da la persona para sustentar su razonamiento. Se parte de un análisis de la realidad cotidiana del ciudadano, mejor aún desde la niñez.⁸

Las competencias ciudadanas desde la educación

Si analizamos que es desde la educación donde se deben formar a los futuros ciudadanos, existen varias maneras como el maestro puede trabajar activamente en el tema de las competencias ciudadanas, pero consideramos que es fundamental que entienda su papel como modelo en la reproducción de valores.

El docente asume un rol primordial en esa tarea, pues su relación con los alumnos establece un modelo respecto a la manera como se relacionan los estudiantes entre sí; esa relación debe estar manifiesta y demostrarla en hechos concretos.

El profesor es el guía en esta tarea, recalcando los valores y principios que deben ser observados por el alumnado, respetando en todo momento el diálogo y las diferencias, para con ello generar un debate constructivo.

De allí la importancia de que los programas de estudios o escolares cuenten con elementos que den sustento a esta nueva corriente, siendo la escuela, como centro de enseñanza y formación, el medio para poner en práctica las nuevas tendencias de innovación a favor de la educación (Meyer-Bisch, 1995, p. 109).⁹

En el ámbito de los partidos políticos es importante que se identifiquen las experiencias exitosas que adelantan los procesos, con el fin de organizarlas, sistematizarlas y darles un sentido más claro, para que los dirigentes partidistas entren en conversación con otras personas que piensan temas parecidos.

Como lo hemos señalado con antelación, las competencias ciudadanas permiten tener los conocimientos y las habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas que hacen posible que las personas participen en la construcción de una sociedad democrática, pacífica e incluyente. Por ejemplo, el conocimiento sobre los mecanismos constitucionales para proteger los derechos fundamentales, como la tutela, es fundamental para participar democráticamente y para hacer que nuestros derechos sean respetados.

⁸ Como complementa Chaux: “Pensamos en la evaluación como una herramienta para mejorar. Es un instrumento que le permite a las instituciones tener una fotografía de las fortalezas y debilidades de sus estudiantes. De esta manera, se conecta la planeación a la evaluación futura. Y hay una relación directa entre evaluación y Planes de Mejoramiento”.

⁹ Se establece en la obra, que un programa de estudios es el resultado de la selección y organización de materias culturales en los medios educativos y especialmente, escolares. Es éste un proceso intencional y sistemático que requiere decisiones relativas tanto a los conocimientos culturales que se enseñan y a su organización como a las modalidades metodológicas y a los modos de evaluación.

Sin embargo, las instituciones educativas no son los únicos espacios apropiados para la formación de las competencias ciudadanas. Esta formación puede y debería ocurrir también en la familia, a través de los medios de comunicación y en otros espacios de socialización. Sin embargo, las escuelas son lugares privilegiados porque, entre otras razones, son pequeñas sociedades en las que los estudiantes pueden poner en práctica las competencias ciudadanas que estén aprendiendo (Meyer-Bisch, 1995, p. 141).¹⁰

En el caso específico de las competencias ciudadanas, los estándares establecen lo que los estudiantes deben saber y saber hacer para poder participar constructivamente en una sociedad democrática. Se refieren a saber interactuar de manera que promuevan la convivencia y el respeto a los derechos humanos y que contribuyan al bien común.

Cómo estándares mínimos para el desarrollo de competencias ciudadanas son: 1) Convivencia y paz; 2) Participación y responsabilidad democrática y 3) Pluralidad, identidad y valoración de las diferencias (Chaux, 2007).

Las competencias ciudadanas permiten a los ciudadanos contribuir activamente en la convivencia pacífica, participar responsable y constructivamente en los procesos democráticos y comprender la pluralidad como oportunidad y riqueza de la sociedad.

FORMACIÓN CIUDADANA

Formar para la ciudadanía es una prioridad importante hoy en día en cualquier país del mundo. Esta prioridad es todavía más alta en nuestro contexto, especialmente considerando que México se acerca como uno de los países con índices altos de violencia. Como comentamos, entre las distintas instancias en que esta formación puede ocurrir, la escuela es un lugar privilegiado. Allí las competencias necesarias para el ejercicio efectivo de la ciudadanía no solamente se pueden aprender sino que se pueden practicar en ambientes reales. Sin embargo, esto no ocurre de manera espontánea (Meyer-Bisch, 1995, p. 141).¹¹

La formación para la ciudadanía debe diseñarse con base en principios claros, implementarse con persistencia y rigor, y evaluarse permanentemente para garantizar que se está teniendo el impacto deseado (Ministerio de educación de Colombia, 2019).¹²

¹⁰ Se indica en este trabajo que “aunque la democracia significa el poder por el pueblo, sólo es real y sería cuando atribuye a la escuela la tarea esencial y precursora de difundir la cultura a fin de preparar ciudadanos más conscientes que los de hoy”.

¹¹ Se establece en el libro que “una escuela sólo es verdaderamente democrática, de conformidad con las leyes que la instituyen, si está al menos “un paso más adelante” que la sociedad media, si es capaz de presentar a los alumnos y a los estudiantes lo mejor de la sociedad contemporánea y prepararlos cuando menos a los cambios previsibles. Se trata de evitar a toda costa que el alumno o estudiante piense en que se forma con miras a una existencia ya conocida. Educar es habituar al alumno –desde la escuela primaria hasta la universidad, pasando por todas las escuelas profesionales– a la idea de que siempre estará en el límite de algo desconocido. Debe aprender que lo propio del hombre es vivir inventando permanentemente nuevas relaciones sociales y nuevas formas de existir”.

¹² La formación ciudadana depende también de los aprendizajes y las relaciones que se establezcan al interior de las familias. En efecto, formar para la ciudadanía no es labor exclusiva de las escuelas, ni tampoco de las familias. Ambas instancias deben colaborar y hacer su contribución.

TIPOS DE COMPETENCIAS CIUDADANAS

Cada uno de los cuatro grupos de competencias ciudadanas está compuesto por competencias de distintos tipos: conocimientos, competencias cognitivas, competencias emocionales, competencias comunicativas y competencias integradoras.

En primer lugar, la mayoría de los temas tratados en las áreas académicas pueden usarse para generar actividades, reflexiones y discusiones valiosas que contribuyan a la formación de las competencias ciudadanas. De esta forma, los temas académicos pueden cobrar más relevancia para los estudiantes y así podrán aprenderlos mejor (Ministerio de educación de Colombia, 2019, p. 137).¹³

En segundo lugar, las dinámicas cotidianas en el aula son también oportunidades para el aprendizaje y la práctica de las competencias ciudadanas. Cualquier decisión que se deba tomar puede servir para desarrollar y practicar competencias para la participación democrática.

Por ejemplo, relacionar a los estudiantes en la construcción, análisis crítico y modificación de las normas que rigen sus clases puede llevar no solamente a que se comprometan más con esas normas, sino a que comprendan el sentido de las normas en la sociedad, algo fundamental en la formación ciudadana y el respeto a la cultura de la legalidad.

En resumen, los docentes no deben limitarse a enseñar sus respectivas áreas académicas, sino que deben contribuir a la formación ciudadana. No obstante, pese a que se ha credo una nueva conciencia, se puede comprobar que la escuela no es todavía ese frente esencial de la democracia (Ministerio de educación de Colombia, 2019, p. 138).¹⁴

ESPACIOS ESPECÍFICOS PARA LA FORMACIÓN CIUDADANA

Los temas de ciudadanía han sido tradicionalmente tratados en la clase de ciencias sociales. Sin embargo, la clase de ciencias sociales debe seguir jugando un rol fundamental, pero no puede cargar con todo el peso de la formación ciudadana.

Adicionalmente, es importante que existan espacios particulares para el aprendizaje y la práctica de ciertas competencias ciudadanas. Por ejemplo, el aprendizaje y la práctica (con casos hipotéticos o reales) de competencias para manejar pacífica y constructivamente los conflictos podrían ocurrir en espacios como la dirección de grupo o clases como “Ética y valores” o “Constitución y democracia”.

¹³ La escuela surge como el lugar en que se define la cultura, en la cual, el hombre y la mujer puede ejercer sus capacidades de participación, creatividad y responsabilidad. La escuela resulta “un magnífico laboratorio de ideas y uno de los frentes esenciales de toda democratización”.

¹⁴ Se indica en el texto que la escuela “transmite a menudo sin críticas el legado de las discriminaciones sociales, étnicas y religiosas; se contenta con adaptar a los jóvenes al mundo tal como es, poco democrático, en lugar de prepararlos a vivir y a construir sociedades un poco más libres”.

AMBIENTES DEMOCRÁTICOS Y EL DERECHO AL MÍNIMO VITAL

La acción ciudadana está mediada por el contexto. Los individuos actúan dentro de estructuras y contextos sociales, y esas estructuras y contextos pueden obstaculizar o favorecer el ejercicio de las competencias.

El diálogo efectivo institucionalizado en todos los niveles es la norma de funcionamiento; presupone que se tomen en cuenta todas las pluralidades y oposiciones, en busca del resultado de su interacción (Ministerio de educación de Colombia, 2019).¹⁵

Es importante dejar claro que no todos los actos hayan de someterse a votación, pues todas las personas no tienen las mismas competencias, pero quiere decir que la solución más razonable y más verosímil sólo puede surgir de un diálogo entre los interesados. Este diálogo representa la verdad que todos procuran alcanzar, bajo la forma progresiva de “solución más razonable” (Ministerio de educación de Colombia, 2019, pp. 139-140).

Por otro lado, las competencias ciudadanas no solamente están limitadas por el contexto sino que a su vez pueden contribuir a cambiarlo. Es decir, se espera que las competencias ciudadanas permitan a los ciudadanos contribuir a la construcción de ambientes democráticos, mejorando con ello, los sistemas políticos y garantizando el respeto de los actores políticos en los procesos electorales.

En el orden constitucional mexicano, el derecho al “mínimo vital” o “mínimo existencial”, el cual ha sido concebido como un derecho fundamental que se apoya en los principios del Estado social de derecho, dignidad humana, solidaridad y protección de ciertos bienes constitucionales, cobra vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en sus artículos 1º, 3º, 4º, 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123 (Derecho al mínimo vital. Concepto, alcances e interpretación por el juzgador, 2013).

Así como al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, suscritos por México y constitutivos del bloque de constitucionalidad, y conformados por la satisfacción y protección de diversas prerrogativas que, en su conjunto o unidad, forman la base o punto de partida desde la cual el individuo cuenta con las condiciones mínimas para desarrollar un plan de vida autónomo y de participación activa en la vida democrática del Estado (educación, vivienda, salud, salario digno, seguridad social, medio ambiente, etc.), por lo que se erige como un presupuesto del Estado democrático de derecho, pues si se carece de este mínimo básico, las coordenadas centrales del orden constitucional carecen de sentido (Derecho al mínimo vital. Concepto, alcances e interpretación por el juzgador, 2013).

¹⁵ Se indica en el texto que “si los valores mencionados constituyen la norma ética, la sociedad democrática se organiza de tal forma que las decisiones se adopten al término de un proceso de diálogo institucionalizado en todos los niveles: entre las autoridades estatales pero también en los barrios, en los lugares de trabajo, en las escuelas y en toda la vida asociativa.

Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General No. 3 de 1990, ha establecido “la obligación mínima generalmente es determinada al observar las necesidades del grupo más vulnerable que tiene derecho a la protección del derecho en cuestión”.

Así, la intersección entre la potestad estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales, en su connotación de interdependientes e indivisibles, fija la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma constitucionalmente protegida, que es el universal para sujetos de la misma clase y con expectativas de progresividad en lo concerniente a prestaciones. En este orden de ideas, este parámetro constituye el derecho al mínimo vital, el cual coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria o de necesidades insatisfechas que limiten sus libertades, de tal manera que este derecho abarca todas las medidas positivas o negativas necesarias para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano, por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna.

Aunado a lo anterior, el mínimo vital es un concepto jurídico indeterminado que exige confrontar la realidad con los valores y fines de los derechos sociales, siendo necesario realizar una evaluación de las circunstancias de cada caso concreto, pues a partir de tales elementos, es que su contenido se ve definido, al ser contextualizado con los hechos del caso; por consiguiente, al igual que todos los conceptos jurídicos indeterminados, requiere ser interpretado por el juzgador, tomando en consideración los elementos necesarios para su aplicación adecuada a casos particulares, por lo que debe estimarse que el concepto no se reduce a una perspectiva cuantitativa, sino que por el contrario, es cualitativa, toda vez que su contenido va en función de las condiciones particulares de cada persona, de esta manera cada gobernado tiene un mínimo vital diferente; esto es, el análisis de este derecho implica determinar, de manera casuística, en qué medida se vulnera por carecer de recursos materiales bajo las condiciones propias del caso.

CLASIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS CIUDADANAS

Analicemos las cuatro directrices bajo las cuales se desarrollan las competencias ciudadanas, partiendo de la base que en un contexto social, tanto la cultura de la legalidad como el respeto de los derechos fundamentales son principios que deben ser observados por los ciudadanos como garantizados por la autoridad.

Existen cuatro grupos de competencias ciudadanas que se pueden clasificar en los siguientes términos:

1. Respeto y defensa de los derechos humanos.
2. Convivencia y paz.
3. Participación y responsabilidad democrática.
4. Pluralidad, identidad y valoración de las diferencias.

Respeto y defensa de los derechos humanos

Las libertades y los derechos humanos constituyen el alma y la norma de toda sociedad democrática: se trata del respeto de la dignidad de cada persona en términos físicos, sociales y espirituales, y del desarrollo de las libertades personales con sus dimensiones sociales y económicas (Derecho al mínimo vital. Concepto, alcances e interpretación por el juzgador, 2013, p. 139).¹⁶

Se identifican las situaciones que violan los derechos fundamentales y se comprende, valora y defiende los derechos civiles y políticos. Se analiza críticamente la situación de los derechos humanos en un país determinado y en el mundo y se proponen alternativas de acción para su promoción y su defensa.

Convivencia y paz

Respecto a este rubro, es interesante tener lo que puede arrojar una prueba, por lo que comprende la importancia de valores básicos de la convivencia ciudadana como la solidaridad y el respeto por sí mismo y por el otro, y los pone en práctica en su contexto cercano.

Además, este tipo de competencias ciudadanas construyen relaciones pacíficas en la vida cotidiana de la persona y contribuye a la convivencia en su comunidad o municipio. Participa constructivamente en iniciativas o proyectos a favor de la no violencia a nivel local o global.

Participación y responsabilidad democrática

Por tratarse de nuestra área, en este rubro se pueden encontrar cuestiones interesantes, esto porque las nuevas formas de democracia requieren necesariamente de una ciudadanía dotada de competencias participativas, que den lugar a la capacidad de poder discernir sobre el fenómeno político y una conciencia racional sobre la realidad histórico-social, tanto nacional como mundial, la deliberación, la comunicación, la concertación y la acción política y cívica reflexiva y creativa.

En la crisis de crecimiento de las democracias, que afectan no solamente a las que nacen o renacen aquí o allá, sino también a las que son fruto de un alarga tradición, importa de desarrollar lo que suele denominar “nuevas ciudadanías” (Derecho al mínimo vital. Concepto, alcances e interpretación por el juzgador, 2013, p. 140).¹⁷

¹⁶ Al respecto dentro de la obra se expone que “hay un polo de respeto y un polo de desarrollo: cualquier poder tiende a apropiarse las iniciativas y a descuidar el respeto de los seres humanos. Una sociedad democrática es el conjunto de los dinamismos que tratan de restituir sistemáticamente la dignidad y las libertades a los seres humanos y a las comunidades que constituyen un pueblo. Esta dinámica jamás está asegurada y requiere constante restauración”.

¹⁷ “Esta expresión designa generalmente el fomento de la participación de las personas y comunidades en el interés general más allá de las formas estatales (elecciones, votaciones, derecho a ser elegido) y de las protestas públicas en la calle o los medios de comunicación”.

Refiere Mauricio Merino que en las sociedades democráticas, la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política, en principio porque una vez separada la representación a la que debe su origen, la participación se vuelve irremediabilmente un camino de doble sentido: de un lado, sirve para formar a los órganos de gobierno pero, de otro, es utilizada para influir en ellos, para controlarlos y, en no pocas ocasiones, para detenerlos (2007, p. 29).

Además de las competencias ciudadanas, existe una teoría desarrollada por la profesora Buxarrais, menciona “que existen tres ámbitos que se deben tomar en cuenta por cualquier institución que quiera desarrollar la educación de los valores y que representa una nueva modalidad para preparar a los ciudadanos en el contexto democrático” (2003, pp. 19-23).¹⁸

Además, no debemos pasar por alto que en la democracia clásica se recurre periódicamente al ciudadano en el momento de elecciones o votaciones, sin embargo, como forma de participación mediante la puesta en práctica de nuevas formas de competencias, se multiplican las propuestas e iniciativas de cómo entender y practicar la democracia que expresan más adecuadamente su verdadero contenido ideal, como es el plebiscito, el referéndum o la revocación de mandato.

La soberanía del pueblo nace de la soberanía de cada persona que lo integra, es decir, de su autonomía o capacidad de mando, y ésta de su conciencia. Por ello sólo hay verdadera voluntad popular si existe una razón educada, es decir, conciencia, en todas las personas que componen el pueblo para elegir a sus representantes. En ausencia de la persona soberana la democracia degenera en nuevas formas monopolísticas de distribución de poder (Lopez, 1995, p. 125).¹⁹

Hoy en día nuestra democracia pasa por un momento sumamente delicado, tan delicado que los ciudadanos cada vez muestran apatía en participar, por lo que las minorías activas deciden el rumbo del país.

Nuestra democracia requiere descansar en gente capaz de tener una visión profunda y clara de la actividad política. Para que el sujeto democrático sea competente debe poseer una cultura, unos valores y actitudes que le permitan desarrollar las competencias democráticas, con el fin de formar una conciencia política.

Fuera de la democracia clásica, le queda al ciudadano la posibilidad de participar en las asociaciones sindicales y políticas y de expresarse utilizando los medios

¹⁸ Al respecto identifica la dimensión individual, que representa la construcción del yo. Es decir, la persona decide lo que quiere ser; evidentemente no lo va a decidir sola, pero sí va a reflexionar sobre su manera de ser, sobre la idea de la felicidad, sobre su idea de vida buena. Por lo tanto, es importante desarrollar el tema del autoconocimiento, ligado con una dimensión también relevante, que es la autoestima. La dimensión social, la cual iría ligada a la educación cívica y ciudadana, la llamada “convencionalidad”. Es decir, vivimos en una sociedad, por lo tanto, debemos adaptarnos a ella, debemos participar en la toma de decisiones de la sociedad, por último tenemos la dimensión moral, o de juicio moral. Este juicio moral es transversal a la dimensión individual y social. Uno no puede construir su yo sin desarrollar el juicio moral, ni tampoco convivir con los demás sin hacer uso del este juicio moral. Para llevar a cabo la educación en valores desde esta perspectiva constructivista.

¹⁹ Distribución igualitaria del poder, soberanía de la persona y educación de la conciencia, son pues los tres elementos fundamentales de la democracia. Hostos lo entendió así cuando con perfecta claridad señaló que: “Democracia en sus fines individuales, es absoluta autonomía de la persona humana, absoluta libertad en los derechos que le consagran ... La democracia es una ficción cuando no hay pueblo: no hay pueblo cuando no se cumplen en el individuo los fines que lo fortalecen ante el Estado y en sí mismo, los fines que el Estado debe desempeñar en la representación de las atribuciones de la sociedad ... sin educación del pueblo no habrá jamás verdadero pueblo; y que, sin pueblo verdadero, la democracia es una palabra retumbante, no un sistema de gobierno”.

de que dispone: en la prensa, en la calle, en el lugar de trabajo (Meyer-Bisch, 1995, p. 140).²⁰

Tenemos que los ciudadanos, en sus diferentes etapas escolares, desarrollan ciertas habilidades de carácter democrático, por ejemplo, en sus primeros años escolares, el estudiante participa, en su contexto cercano en la construcción de acuerdos básicos sobre normas para la consecución de metas en común, y las cumple.

El estudiante desde el aula construye, celebra, mantiene y repara acuerdos entre grupos en su medio escolar o comunidad y participa en la planeación y ejecución de acciones grupales que contribuyen a aliviar la situación de personas en desventaja en su comunidad.

Analiza críticamente el sentido de las leyes, comprende la importancia de cumplirlas a pesar de no compartirlas y sabe que puede hacer uso de mecanismos constitucionales para transformarlas cuando las considera injustas

El estudiante debe ser capaz de analizar críticamente y debatir con argumentos y evidencias los eventos principales de la realidad social a nivel nacional, local y mundial, comprendiendo las consecuencias de estos hechos sobre su propia vida.

Le permite ser pro-activo en el contexto social para ser conocedor y luchador racional de cómo ciertos fenómenos políticos, criminales o sociales pueden perjudicar su entorno.

De allí su interés por participar en aquellas actividades que marcaran su vida adulta, mediante su participación en manifestaciones pacíficas de rechazo y de solidaridad ante las situaciones de desventaja social, económica o política del lugar en que crece, o bien, que impactaran en cierto modo por actos de índole nacional o mundial.

Pluralidad, identidad y valoración de las diferencias

En este rubro, el ciudadano identifica y respeta las diferencias y semejanzas entre los demás y hace conciencia al rechazar situaciones de exclusión o discriminación en el contexto en el que se desarrolla y aceptan las diferencias de los demás, pero crítica las manifestaciones de rechazo social por discriminación.

Contribuir a la formación de sujetos con visión democrática significa fomentar el desarrollo de seres humanos con conciencia histórica, cívica o social y ser competentes para entender los grandes problemas y realidades del país, así como participar activamente en los procesos democráticos de renovación de poderes, en la solución de conflictos políticos y en la participación mediante las formas de reconocidas por el sistema político.

La competencia que manifieste la ciudadanía depende de los procesos formativos que se den desde el hogar (primera escuela formativa de las competencias ciudadanas), las instituciones educativas, los medios de comunicación, la comunidad y la participación en la vida pública de los partidos y los movimientos de la sociedad civil, lo que redundará definitivamente en beneficio de la colectividad, de nuestras sociedades.

²⁰ “Actualmente se puede afirmar que esta ciudadanía formal básica ha quedado marginada de la vida social, puesto que lo esencial de la vida política está en manos de unos pocos, en las estructuras del Estado o en las que las preparan (los partidos políticos).

Una sociedad carente o ajena a las prácticas democráticas está destinada a abrir la puerta al autoritarismo oligárquico, el cual es una amenaza latente con desarrollarse como reacción a las tendencias de alianzas entre partidos.

Lo que puede dar lugar a dictaduras populistas en respuesta a la presunta protección que ha dado la democracia a diversas formas de privilegio económico, político y social, lo que avasallará cualquier forma de participación democrática, bajo el argumento de que el sistema político tradicional no funciona, dando lugar a nuevas formas de poder político controlador.

CONCLUSIONES

En la construcción de la democracia, la educación es elemento indiscutible para la formación de una ciudadanía competente que participe en forma libre, racional, responsable y coherente en el desarrollo de los procesos democráticos.

No olvidemos que la democracia es una forma de gobierno, de organización del Estado que se congrega en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual las decisiones de la colectividad son adoptadas por el pueblo, es decir, prevalece el principio de mayoría, como son los representantes populares elegidos mediante el voto soberano.

La gobernabilidad es necesaria, siempre y cuando se respetan los derechos mínimos de los ciudadanos, el respeto de las distintas formas mediante los cuales los gobernantes acceden a los distintos puestos de elección popular, pero sobre todo en la respuesta inmediata a las necesidades que demanda la sociedad.

Todo gobernante para desplegar su actividad requiere necesariamente de legitimidad para tomar decisiones de política pública, un gobernante sin legitimidad no puede llevar de la mejor manera su tarea de gobernar, pues tendrá un sector importante de la sociedad que no reconocerá su trabajo y su puesto estará cuestionado.

El Estado requiere necesariamente realizar una tarea de cultura democrática que llegue a todos los sectores sociales, que los partidos políticos participen decididamente en esa tarea, anteponiendo sus intereses partidistas a los de la sociedad, pues es la ciudadanía la que le da vida a los institutos políticos.

Sin participación ciudadana no existe la *vox populi* necesaria para un régimen democrático; se requiere en el contexto social que los ciudadanos cuenten con la formación que les permita contar con un pensamiento crítico y con la capacidad de dialogar y construir proyectos comunes, lo que es posible desde la escuela, donde aprendan los futuros ciudadanos formas democráticas de ejercicio del poder y de resolución de los conflictos sociales, así como modos de compromiso solidario con proyectos comunes, lo que redundará en beneficio de la comunidad.

Es necesario hacer conciencia de contar con una sociedad democrática entendida como un sistema social, económico, cultural y político que restablezca las libertades y el poder de decisión.

Las nuevas formas de participación democrática, no son otra cosa que el progreso que se ha tenido mediante las competencias ciudadanas, que representan el

progreso de la sociedad y se constituyen en todo sector del conocimiento o campo de desarrollo en que son aplicadas.

El gobierno federal y las entidades deben incorporar a sus programas de educación la formación ciudadana a base de competencias ciudadanas, es decir, de formas de conciencia, habilidades y actitudes para la vida democrática, así como aumentar el número de maestros que participen en procesos de capacitación en torno al tema de desarrollo de competencias ciudadanas, como pilares de las nuevas generaciones, que abanderen una nueva forma de participación democrática.

No me queda más que señalar que en un Estado democrático es posible que puedan existir nuevas formas de acción colectiva para democratizar las estructuras nacionales de toma de decisiones.

Nuestro país se enfrentará en lo futuro a los nuevos retos de participación ciudadana, a comprender de mejor manera las competencias ciudadanas como una forma de comprender mejor nuestro sistema político y de gobierno.

De allí que los ciudadanos deben responder a las necesidades propias de la sociedad siendo capaces y competentes para enfrentarlos y dar muestras del respeto a las instituciones y el marco constitucional y legal, donde el Estado afronte su responsabilidad de atender esas demandas ciudadanas en el marco del respeto a los derechos fundamentales.

Los retos son muchos, los gobiernos deben cumplir a cabalidad los requerimientos sociales apegados al marco constitucional y legal, velando por el respeto de los derechos fundamentales, y los ciudadanos respetar las instituciones y las leyes, todo dentro de lo que conocemos como cultura de la legalidad.

El desarrollo y mejor comprensión de las competencias ciudadanas permitirá que la democracia transite por un camino menos complicado, donde los ciudadanos se desenvuelvan con mayor confianza ante las autoridades, y dentro de su propio entorno, respondan de mejor manera en la toma de decisiones.

REFERENCIAS

1. Aguayo Silva, J. (2002). *Justicia Constitucional Electoral. Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano*, IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales, Memoria, Morelia, Michoacán, México.
2. Buxarraís, M. R. (2003). *Educación en valores y democracia*. México: Colección: Temas de la Democracia, Serie: Conferencias Magistrales 14, Instituto Federal Electoral.
3. Chaux, E. "¿Qué son las competencias ciudadanas?", Colombia aprende, La red del conocimiento. Recuperado de <http://www.colombiaprende.edu.co/html/home/1592/article-96635.html>.
4. Cullen, C. A. (1996). *Autonomía moral, participación democrática y ciudadano del otro*. México: Ediciones Novedades Educativas.

5. Guevara Niebla, G. (1998). *Democracia y Educación*. México: Instituto Federal Electoral.
6. Jaramillo, R. "Programa de Competencias ciudadanas", Asesora del Ministerio de Educación, Colombia aprende, La red del conocimiento. Recuperado de <http://www.colombiaprende.edu.co/html/home/1592/article-96635.html>.
7. Krotz, E. (coord.) (1996). El Estudio de la Cultura Política en México (Perspectivas disciplinarias y actores políticos). *Cultura política y medios de difusión: educación informal y socialización*, Sánchez Ruíz, Enrique E., México: ed. Dirección General de Publicaciones del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
8. López, J. C. (1995). El desarrollo del pensamiento filosófico en Eugenio María de Hostos. *Hostos: Sentido y proyección de su obra en América*. Río Piedras: Instituto de Estudios Hostosianos, Universidad de Puerto Rico.
9. Merino, M. (2007). *La participación ciudadana en la democracia*. México: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral.
10. Meyer-Bisch, P. (1995). *Cultura democrática: un desafío para las escuelas*. México: Colección Cultura de Paz, UNESCO.
11. Real Academia Española (2019a). Diccionario de la Real Academia Española. Recuperado de <https://dle.rae.es/?id=JHSRe0Y>.
12. Real Academia Española (2019b). Diccionario de la Real Academia Española. Recuperado de <https://dle.rae.es/?id=JHRSmFV>.
13. Real Academia Española (2019c). Diccionario de la Real Academia Española. Recuperado de <https://dle.rae.es/?id=A0fanvT|A0gTnnL>.

*Salvador Alejandro Pérez Contreras
Doctor en Derecho.
Magistrado Electoral, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, México.
ORCID: No tiene
Correo electrónico: salvador.perez@teemcorreo.org.mx