



Ius Comitiālis

ISSN: 2594-1356

Volumen 6
Número

11

Enero-junio 2023



Universidad Autónoma
del Estado de México



Facultad de Derecho



Universidad Autónoma
del Estado de México



Facultad
de Derecho

EQUIPO EDITORIAL

Director:

Joaquín Ordóñez Sedeño

Editora:

Adriana Guadarrama Chaparro

Corrección de estilo:

América Aylín Romero Onofre

Laura Hernández Esquivel

María del Rosario Plata Valencia

María Fernanda Romero Hernández

Diseño Gráfico:

Merari Sámano Pichardo

Traducción:

Ángel Ordóñez González

Melissa Hernández Parra

Asistentes editoriales:

Citlali Itzel López Sánchez

Edith Montes de Oca Sánchez

Miguel Sebastián Flores Fuentes

CONSEJO CIENTÍFICO:

Dra. Alma de los Ángeles Ríos Ruiz, Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Enrique Uribe Arzate, Universidad Autónoma del Estado de México, México

Dr. José Francisco Jiménez Díaz, Universidad Pablo de Olavide, España

Dra. María Martín Sánchez, Universidad de Castilla-La Mancha, España

Dra. Marina del Pilar Olmeda García, Universidad Autónoma de Baja California, México

Dr. Rodolfo Luis Vigo, Pontificia Universidad Católica, Argentina

Dr. Santiago Nieto Castillo, Universidad Nacional Autónoma de México, México

COMITÉ EDITORIAL

Dr. Carlos Alberto Suárez Arcos, Universidad de las Tunas, Cuba

Dr. Isaac de Paz González, Universidad Autónoma de Baja California, México

Dr. Lucio Ordóñez Huerta, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Dra. María Angélica Benavides Casals, Universidad Central de Chile, Chile.

Dra. María Guadalupe Sánchez Trujillo, Universidad Anáhuac Mayab, México

Dra. Olga Alcántara Francia, Universidad de Lima, Perú

Dr. Víctor Manuel Alarcón Olguín, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Ius Comitiālis, vol. 6, núm. 11, enero-junio de 2023, es una revista de publicación semestral continua editada por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx), Instituto Literario núm. 100 ote., colonia Centro, Toluca, Estado de México, C.P. 50000; teléfono: 7222773835; página de internet: <https://www.uaemex.mx>; correo electrónico: iuscomitalis@uaemex.mx. Editor responsable: Dr. en D. Joaquín Ordóñez Sedeño, Facultad de Derecho, Ciudad Universitaria, Cerro de Coatepec s/n, Toluca de Lerdo, Estado de México, C. P. 50110, Tel.: 7222144372 ext. 186. ISSN: 2594-1356 y reserva de Derechos al Uso Exclusivo: 04-2017-072110, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDAUTOR). Responsable de la última actualización de este número: Dr. en D. Joaquín Ordóñez Sedeño, Facultad de Derecho, Ciudad Universitaria, Cerro de Coatepec s/n, Toluca de Lerdo, Estado de México, C. P. 50110, Tel.: 7222144372 ext. 186. Fecha de la última actualización: 30 de junio de 2023. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de los editores responsables de la publicación y de la actualización. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido aquí publicado sin fines de lucro, siempre y cuando no se modifique, se cite la fuente completa y su dirección electrónica en términos de la licencia aplicable. Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0). Hecho en México, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx) 2023.

Editorial

JOAQUÍN ORDÓÑEZ	4
-----------------------	---

Representación política indígena en los municipios del Estado de México. Una mirada intercultural

RAFAEL CEDILLO DELGADO, JAIME ESPEJEL MENA	7
--	---

Armonización legislativa en México para la paridad de género política

SANDRA CHÁVEZ MARIN	27
---------------------------	----

Citizen participation from University classrooms: case of the legislative simulator

BERENICE LEGORRETA REBOLLO	46
----------------------------------	----

Principio de distribución de competencias y debida función notarial: una interpretación del artículo 124 constitucional

RUBÉN CASTILLO ARAIZA, LUCIO ORDÓÑEZ	70
--	----

El trabajo de los órganos electorales frente a los “servidores de la nación” en las elecciones de 2021 en México

ANTONIO FAUSTINO TORRES	88
-------------------------------	----

Los derechos humanos como fundamento ontológico de los organismos constitucionales autónomos

RODOLFO RAFAEL ELIZALDE CASTAÑEDA, CARLOS EDUARDO GUTIÉRREZ CASTAÑEDA ...	106
---	-----

Candidaturas independientes: falta de certeza en el financiamiento público que limita el derecho a ser votado

ENRIQUE CRUZ MARTÍNEZ, MARIA MAGDALENA CANO MENDOZA	123
---	-----

Las Pymes y el capítulo 25 del T-MEC: análisis jurídico, comercial y de desarrollo

RODOLFO TÉLLEZ CUEVAS, CÉSAR LUCIO GUTIÉRREZ RUIZ	147
---	-----

Avances procesales y de derechos humanos de omisiones legislativas mediante el juicio de amparo en México

ISAAC DE PAZ GONZÁLEZ, RUBÉN DAVID AGUILAR SANTIBAÑEZ	167
---	-----

Constitucionalismo y democracia: razones innegables para la difusión del conocimiento científico

Constitutionalism and democracy: undeniable reasons for the dissemination of scientific knowledge

Joaquín Ordóñez

 <https://orcid.org/0000-0002-6447-7188>

Universidad Autónoma del Estado de México

jordonezs@uaemex.mx

El artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresa una definición de la democracia en los siguientes términos: "...considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo..." (CPEUM, 1917, art. 3, fr. II, inciso a). De lo anterior se desprende claramente que la intención del constituyente fue expandir los beneficios y cualidades de la democracia a no solamente el aspecto político (que es el que más se relaciona cuando se habla de democratización), sino también a otros ambientes de la vida del ser humano, como son lo económico, lo social y, desde luego, lo cultural. Esto significa prácticamente que la democracia está ahí donde también esté el ser humano y que también se practica (o se debe practicar) ahí donde interactúan los miembros de toda sociedad

En un sentido similar, también es de resaltar la importancia que el constitucionalismo (y la Constitución Política) tiene en prácticamente toda la actividad del ser humano en la actualidad, ya que de ahí se obtiene la regulación de los derechos y de las obligaciones no solamente de la vida cotidiana (y esencial) de las personas, sino también de los más extremos casos en los que el ser humano en interacción con el resto de la sociedad se ve conflictuado.

En efecto, considerando que la protección de los derechos y libertades de las personas frente a los abusos de aquellos quienes ejercen el poder



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

público es uno de los objetivos principales del constitucionalismo, sin ninguna dificultad se llega también a la conclusión de que todo aquello que se investigue, reflexione o analice sobre el constitucionalismo debe ser difundido lo más que se pueda con la finalidad de que ese conocimiento y de que esa protección de derechos y libertades lleguen a donde deben llegar.

Se ha considerado que la democracia (y todo lo que implica) no sea solamente un cúmulo de lineamientos estáticos y anquilosados sin aplicabilidad real y concreta en la vida social, ya que una de sus características importantes es precisamente la flexibilidad que posibilita su adecuación a las distintas sociedades y a sus distintas y particulares necesidades:

...la democracia debe ser suficientemente flexible, para adecuarse a las distintas realidades sociales, en el tiempo y en el espacio. No puede servir la misma fórmula de gobierno para un país con un nivel cultural medio de cierta altura y otro de nivel bajo, ni podría ser igual en la Grecia de las ciudades que en las complejas ciudades del presente... (Seara Vázquez, 1978, p. 23).

Otra arista de importancia es la acción deliberativa que va implícita en el concepto de democracia, lo que nos da una idea de la importancia que tiene la actividad intelectual de la reflexión, análisis y, por supuesto, discusión, ya que ni la ciencia ni la democracia (tampoco el constitucionalismo) serían posibles sin la contrastación de las ideas entre los seres humanos:

La noción de democracia deliberativa está enraizada en el ideal intuitivo de una asociación democrática en la que la justificación de los términos y condiciones de la asociación tienen lugar a través de la argumentación y del razonamiento público entre ciudadanos iguales... (Habermas, 2010).

La justificación de la sociedad, así como sus condiciones, características, pactos, convenios, contratos sociales, etc., son producto no de una inspiración fortuita o de un soplo divino, sino de toda una reflexión, discusión, contrastación, falsación, hipotetización, etc., de las ideas que forman parte de sus premisas y de sus fundamentos ontológicos. Y eso se da con dos condiciones sumamente importantes:

1. Por un lado con la argumentación y el razonamiento “público”, es decir, no con las reflexiones producidas en lo privado por una —o por pocas personas—, sino, por el contrario, por el mayor número de seres humanos que emiten sus opiniones y reflexiones razonadas de manera abierta, a la vista y con el conocimiento de todos los demás miembros de la sociedad, y
2. Por otro lado, en igualdad, es decir, sin el menosprecio de las ideas y reflexiones vertidas por todas las personas sin reparar en sus condiciones sociales, políticas, económicas, etc., tanto así que a los problemas sociales se les busca una solución con apoyo en lo anterior, ya que “...los ciudadanos comparten el compromiso de resolver los problemas de elección colectiva mediante el razonamiento público y tienen sus instituciones básicas por legítimas en la medida en que éstas establecen un marco para la deliberación pública libre...” (Habermas, 2010).

Dentro de esa posibilidad de deliberar pública y libremente se inscribe la posibilidad (y más que ello, la necesidad) de que los aspectos mencionados tanto de la democracia como del constitucionalismo sean discutidos lo más ampliamente posible, y esto incluye la difusión del conocimiento derivado de los resultados obtenidos con la investigación científica.

Es por lo que, tanto el constitucionalismo como la democracia —ambos como objeto de conocimiento científico y también como motivo de reflexión y análisis para la solución de los problemas de la sociedad—, resultan ser razones innegables para la difusión del conocimiento científico, por una doble motivación:

- A. Por un lado, ambos (democracia y constitucionalismo) son aspectos de fundamental importancia para la vida cotidiana del ser humano en sociedad, y
- B. Los problemas sociales que se abordan con la investigación científica sobre esos dos aspectos, así como los hallazgos en cuanto a sus soluciones, deben hacerse llegar a las personas y a los ámbitos en los que dicha solución podría tener una aplicación concreta.

Finalmente, no desaprovecho la oportunidad para continuar convocando a todos aquellos investigadores que reflexionan sobre los múltiples aspectos del constitucionalismo y de la democracia y que se dedican a la búsqueda de soluciones adecuadas a la compleja problemática social que nos aqueja a los seres humanos, para que consideren a la revista **Ius Comitiālis** como una buena opción para la difusión de sus hallazgos científicos.

REFERENCIAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), 354 (1917).
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf
- Habermas, J. (2010). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso* (4a ed.). Trotta.
- Seara Vázquez, M. (1978). *La sociedad democrática* (Vol. 1). Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Representación política indígena en los municipios del Estado de México. Una mirada intercultural

Indigenous political representation in the municipalities of the State of Mexico. An intercultural look

Rafael Cedillo Delgado

 <https://orcid.org/0000-0001-6307-7062>

Universidad Autónoma del Estado de México,
Centro Universitario UAEMéx Amecameca,
Estado de México, México.

rcedillod@uaemex.mx

Jaime Espejel Mena

 <https://orcid.org/0000-0002-4590-7672>

Universidad Autónoma del Estado de México,
Centro Universitario UAEMéx Zumpango,
Estado de México, México.

jespejelm@uaemex.mx

Resumen: Desde hace dos décadas se impulsan en el Estado de México reformas legales para reconocer a los pueblos originarios y garantizar su participación en los gobiernos locales. Con la implementación de la figura del Representante Indígena ante los ayuntamientos en 2016 y 2019 se registra un avance en materia de inclusión, pero con un gran déficit en ésta, ya que sus funciones están limitadas. El objetivo de este artículo es el análisis de la representación indígena en los municipios del Estado de México y de su reconocimiento por las autoridades institucionales. A partir de una investigación documental de tipo analítico, se demuestra que las restricciones legales y la ausencia de voluntad política intercultural contribuyen a la formación de una representación política poco sustantiva para resolver los problemas indígenas.

Palabras clave: Representación política, derechos indígenas, ayuntamiento, interculturalidad, acciones afirmativas.

Recepción: 13 de mayo de 2022

Aceptación: 14 de octubre de 2022

Abstract: For two decades, legal reforms have been promoted in the State of Mexico to recognize native villages and guarantee their participation in local governments. With the implementation of the figure of the Indigenous Representative faced the municipal council in 2016 and 2019, progress has been made in terms of inclusion, but with a great deficit in representation, since their functions are limited. The objective of this article is the analysis of the indigenous representation in the municipalities of the state of Mexico and its recognition by the institutional authorities. Based on analytical type documentary research, it is shown that legal restrictions and the absence of intercultural political will contribute to the formation of a little substantive



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

political representation to solve indigenous problems.

Key Words: Political representation, indigenous rights, municipal council, interculturality, affirmative action.

INTRODUCCIÓN

El Estado de México es una de las 32 entidades que integran la República mexicana. Con sus 17 millones de habitantes es la más poblada de la nación (INEGI, 2020). Ubicado en el centro del país concentra, junto con la Ciudad de México, la mayor planta industrial, gran desarrollo urbano, amplia cobertura comercial y de servicios educativos, de salud y vivienda. Esta entidad comprende 125 municipios, distribuidos en dos grandes regiones, la primera compuesta por ayuntamientos densamente poblados, ubicados en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMCM) y en la Zona Metropolitana a la Ciudad de Toluca (ZMCT). La segunda, con municipios urbanos, de baja densidad de población y actividad económica primaria y secundaria están dispersos en el oriente y poniente de la entidad. El gobierno local está integrado por un ayuntamiento encabezado por un presidente municipal, uno o dos síndicos y un número variable de regidores (por su densidad poblacional), electos cada tres años por voto popular.

La población del Estado de México es diversa debido al proceso de mestizaje histórico, en donde los indígenas forman parte de la identidad estatal, que se define como multicultural. Se considera indígena al sector poblacional que habitaba el país antes de la conquista, por ello se denominan pueblos originarios. Se les distingue porque poseen un origen y lengua ancestrales, pertenecen a una comunidad en la cual comparten costumbres, creencias, valores y una cosmovisión particular. Organizativamente, los indígenas conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas; eligen a sus autoridades por medios tradicionales, principalmente por usos y costumbres. Pervive en ellos la conciencia de identidad comunitaria, por eso les importa más la colectividad que la individualidad.

Los criterios para identificar a los indígenas son varios, no solo la lengua originaria. Otros elementos son la religión, el vínculo con el territorio, su organización social, los valores culturales compartidos, características biológicas heredadas y una identidad cultural que los diferencia como grupo étnico (Stavenhagen, 2000, p. 39). A ello se le puede sumar que en la actualidad ocupan el lugar más bajo en la escala social, con problemas de pobreza, marginación y exclusión social, económica y política.

Los indígenas en México representan el 15.1% del total, con cerca de 17 millones (CEPAL, 2014, p. 43). La entidad mexiquense ocupa el séptimo lugar con población originaria, solo superado por estados ubicados en el sureste, como Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Yucatán y Guerrero. Pese al peso poblacional y cultural de la población indígena en el país, históricamente han sido objeto de discriminación lingüística, racial y étnica. Ocupan los lugares más bajos del *Índice de Desarrollo Humano*, cuentan con las peores condiciones de acceso a servicios de salud, educación y vivienda; de tal forma que los pueblos y comunidades indígenas se encuentran en una situación permanente de desventaja e indefensión social (*Diario Oficial de la Federación*, 2006, pp. 21-24).

Tal situación ha sido denunciada en forma decidida y trascendental por el movimiento zapatista (EZLN) desde 1994. De igual forma, muchas comunidades y organizaciones indígenas del país,

desde la resistencia o por canales institucionales demandan acciones de gobierno que propician superar la situación de discriminación y marginación en que se encuentran. El estado mexicano, por su lado, ha tenido que reconocer el carácter diverso, multicultural y pluriétnico del país, como la mayoría de las naciones de América latina que han firmado el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

La firma de tratados internacionales compromete al gobierno mexicano a implementar acciones en la constitución, leyes y políticas públicas, para que el mosaico cultural y étnico se vea reflejado en todos los aspectos de la vida social y política. En los hechos se obliga a las instituciones públicas a implementar políticas tendientes a incluir a los indígenas en los ámbitos laboral, educativo, de salud y bienestar, con lo cual se busca acabar con siglos de discriminación, racismo y exclusión. Las cuotas electorales y otras formas de participación son algunas acciones afirmativas que buscan, en lo político, garantizar la inclusión y representación de este sector históricamente excluido (Singer, 2005 y 2014; Sonnleitner, 2013 y Cedillo, 2020).

Para el caso del Estado de México, el Consejo Estatal de Población estimaba que alrededor del 17% de los mexiquenses se consideraban indígenas, o se identifica con alguna etnia, y que en la mayoría de los 125 municipios hay comunidades originarias (COESPO, 2019, p. 68). Los grupos étnicos más numerosos son los mazahuas y otomíes, así como también hay Nahuas, Mixtecos, Mazatecos, Zapotecos, Totonacas y Mixes. La mayor concentración se da en los municipios de Temoaya y San Felipe del Progreso, pero también en localidades ubicadas en la ZMCT como en el sur, norte y poniente de la entidad.

Además de los grupos originarios en la entidad, se reconoce la existencia de grupos étnicos migrantes de entidad cercanas, quienes se han establecido en la ZMVM, en los municipios de Netzahualcóyotl, Valle de Chalco, Naucalpan y Ecatepec (Padilla, 2018). Por tal motivo, las autoridades políticas mexiquenses han reconocido el carácter multiétnico de la población y se han planteado impulsar la inclusión indígena en el ámbito local a través de modificaciones a la Constitución, Código Electoral y en la Ley Orgánica Municipal.

Por esa diversidad cultural y étnica y debido al impulso de acciones afirmativas en favor de los indígenas en el país, en el Estado de México se dio paso al reconocimiento político de grupos originarios en los gobiernos municipales. Dicho proceso de inclusión, participación y representación indígena ante los ayuntamientos tuvo verificación con la reforma a la Constitución local en 2001, en la Ley electoral de 2014 y en la Ley Orgánica Municipal en 2015. Con la modificación a la Constitución local se creó la figura del Representante Indígena (RI) ante los ayuntamientos. El RI sería el medio a través del cual las comunidades originarias lleven ante los gobiernos municipales sus demandas y expongan sus necesidades, garanticen el derecho a ser escuchados y consultados sobre los asuntos que les competen.

El propósito de dichas reformas era que los pueblos y comunidades indígenas cuenten con un representante en aquellos municipios en donde conforman un sector importante y reconozcan sus derechos políticos, ya que se convertirían en interlocutores válidos ante la autoridad local. De igual manera se respetaría las formas tradicionales de elegir a sus autoridades y, por ende, se garantizaría la representación indígena en los gobiernos municipales. La implementación de inclusión política indígena, mediante el RI ante los gobiernos locales en el Estado de México, se efectuó en 2016 y 2019, lo cual ocurrió en un ambiente de experimentación con diversos problemas de aplicación y cumplimiento.

En ese contexto, el objetivo de este artículo es analizar cómo es la representación indígena en los municipios del Estado de México y el reconocimiento al RI por parte de las autoridades institucionales. A través del método analítico y con técnicas documentales, se busca demostrar que las restricciones legales al RI, y la ausencia de voluntad política intercultural, contribuyen a la formación de una representación política poco sustantiva para resolver los problemas indígenas. Se utilizan tres indicadores: 1) el reconocimiento al RI por parte de las autoridades municipales, 2) la posibilidad legal de acción-intervención que tiene el RI, y 3) la capacidad del RI para reportar beneficios a sus comunidades.

Los avances en materia de inclusión política indígena en el Estado de México se valoran a partir del análisis de las reformas a la Constitución local, ley electoral y ley orgánica municipal, en donde se regula la participación política e integración de los ayuntamientos. Para explicar las restricciones legales y falta de voluntad política intercultural de autoridades institucionales, se revisaron las gacetas municipales de marzo y abril de 2016 y 2019, en las cuales se especifican las convocatorias de elección y reconocimiento de los RI. Finalmente, para evaluar la representación política indígena se utilizó información de periódicos locales y las sentencias que dio el Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM) a juicios de protección a los derechos políticos promovidos por candidatos y RI electos ante los ayuntamientos.

El trabajo está organizado en cuatro apartados. Primero se exponen los argumentos que permiten vincular el tipo de representación, descriptiva o sustantiva, con el enfoque de interculturalidad. En segundo lugar, se analizan los avances normativos en materia de inclusión étnica mediante la figura del RI ante los ayuntamientos. Tercero, se identifican las prácticas institucionales que obstaculizan la participación política, el reconocimiento y derecho que tienen los indígenas para intervenir en las decisiones del gobierno local. Cuarto, desde la interculturalidad se reflexiona sobre algunas acciones que pueden incidir en la construcción de una representación indígena sustantiva para el Estado de México.

REPRESENTACIÓN POLÍTICA E INTERCULTURALIDAD

La representación política es un proceso voluntario a través del cual una persona o grupo de personas transfieren a otros su soberanía y capacidad para tomar decisiones. Políticamente, la representación busca que las decisiones públicas sean tomadas por pocos (gobernante o actores políticos), quienes representan la voluntad de aquellos que cedieron su disposición de poder (gobernados). “Representar significa hacer presente lo ausente” (Quero, 2001, p. 643). En el amplio estudio sobre la representación de Hanna Pitkin (1985) se establece que hay una dualidad en el proceso de transferencia de poder, en donde hay un *actor* (el representante), que es quien ejecuta la acción y un *autor* (el representado), quien le otorga el derecho de actuar:

La representación es una relación tal de derechos y responsabilidades, ya que un representante es una persona artificial: personifica a alguien, es actuar o representarse a sí mismo o a otro; y del que actúa por el otro, se dice que es el portador de una persona, o que actúa en su nombre; (...) y es denominado de formas diferentes en diferentes ocasiones: como un mandatario, o representante, lugarteniente, vicario, abogado, delegado, procurador, actor y cosas parecidas. (Pitkin, 1985, pp. 20 y 21).

Dicha concepción, producto de la tradición liberal, sostiene que el gobernante, legislador o actor político, toma las mejores decisiones públicas ya que su encargo es producto de la confianza

depositada por los gobernados. El representante, a nombre suyo y de sus representados, por ser producto de un proceso electivo legítimo, tienen la responsabilidad y el derecho de hacer las políticas que considere de beneficio general. Uno de los resultados es alcanzar consensos entre dirigentes y autoridades políticas, al tiempo que logra el bienestar común. Así, teóricamente, un representante político toma las decisiones públicas a nombre de todos y para todos, sin considerar diferencias sociales, culturales o étnicas. Se considera que sus acciones emanan y se dan en un plano de igualdad, por lo que su hechura se considera válida para todas las voluntades.

La representación política, por emanar de un proceso de elección legítima y por la responsabilidad que tiene para tomar decisiones públicas, forma parte de la normalidad democrática. A dicho proceso se le asignan una serie de características positivas como ser beneficiosa, responsable, preparada y honesta. Pero, es realmente sustantiva si y solo si la acción gubernamental corresponde a los requerimientos del pueblo (Pitkin, 1985, p. 258). En la medida que la representación política responda fielmente a los intereses de todos, con rendición de cuentas, transparencia y retroalimentación entre gobernante y gobernados se vuelve sustantiva, de calidad y ofrece resultados que abonan a la convivencia democrática.

El representante gobierna y legisla por el bienestar general, por lo que se convierte en una figura virtuosa, ya que defiende los derechos ciudadanos, da garantía de seguridad, en un ambiente de igualdad y libertad (Lifante, 2009; Pescader, 2006). Sin embargo, cuando este está lejos de responder al interés general, no se ocupa del bienestar de todos, carece de legitimidad y registra cuestionamientos sobre su desempeño, entonces es objeto de críticas y se encuentra lejos del ideal democrático.

Una de las críticas al ideal de la representación política tiene que ver con la conformación poblacional de los estados modernos, de sociedades diversas que están constituidas por un mosaico cultural y étnico. Se cuestiona el carácter igualitario de la representación política cuando hay grupos sociales subalternos que históricamente han sido excluidos de las decisiones públicas, como las mujeres, indígenas, afrodescendientes y jóvenes. Ante este panorama toma sentido la necesidad de incorporar, en la relación gobernante-gobernado, la idea de la representación descriptiva, la cual establece que debe haber un cuerpo gubernativo que en su composición corresponda con exactitud a toda la nación. Se propone que exista una semejanza precisa de aquello que representa, un reflejo de la composición social; debe ser “un retrato exacto, en miniatura, del pueblo en toda su amplitud y que debería pensar, sentir, razonar y actuar como este último” (Pitkin, 1985, p. 65).

Con la idea de representación descriptiva se busca que el ente decisorio (gobierno o legislativo) debe reflejar de modo fiel las características socioculturales de la sociedad y tener como premisa inicial garantizar la inclusión de la diversidad cultural y étnica, históricamente marginada (Pastor, 2009 y García, 2011). Teóricamente se argumenta que la estructura gubernamental debe ser reflejo fiel de la composición poblacional de una sociedad para que las decisiones públicas beneficien a todos y no sólo al grupo dominante. De tal forma que los grupos de la diversidad deben ser incluidos, promovidos y reconocidos en los órganos de gobierno para participar en las decisiones públicas, de las que son excluidos. Esta no tendría sentido si la representación política respondiera al interés de todos, de los iguales, pero también de los diferentes, lo cual no sucede.

June Mansbridge (1999) expone las razones del por qué se debe contemplar la representación descriptiva en sociedades con diversidad cultural y desigualdad en el acceso a los dispositivos de poder político. El argumento es el siguiente:

En la representación “descriptiva”, los representantes lo son de sus propias personas y, en cierto sentido, también de la clase más amplia de personas a las que representa. Los legisladores negros representan a los componentes negros, las legisladoras representan a las mujeres, y así sucesivamente. Los comentaristas han notado que la palabra “descriptiva”, que simboliza la representación diferente, puede denotar no sólo características visibles como el color de la piel o el género, sino también experiencias compartidas de modo que un representante con antecedentes de armamento es en ese grado un representante descriptivo de sus constituyentes campesinos. (Mansbridge, 1999, p. 629).

Evidentemente no garantiza que un representante descriptivo (indígena) responda necesariamente a los intereses de grupo, por muy identificado que esté con ellos, pero hay gran probabilidad de que así sea. De igual forma, es posible que un representante descriptivo, que es favorecido en su elección por su condición de raza, etnia, género o edad, no cuente con la formación, capacidad y experiencia para ocupar el cargo, pero sí reúne otras características para confiar en su persona, como la identidad con el grupo de pertenencia y la posible promoción de intereses colectivos. Otro cuestionamiento, más de índole político, consiste en que las candidaturas ofrecidas para los grupos de la diversidad tienen el fin de aparentar una representación más equitativa, pero que en realidad son espacios secundarios, de poca trascendencia y con limitada capacidad de intervención (Ballesteros, 2006, pp. 59-76).

Desde el multiculturalismo, el cuestionamiento a la representación política se deriva de que ésta no refleja todas las voces y necesidades de una sociedad diversa, que está muy lejos de una pretendida sociedad homogénea que los grupos dominantes defienden (Kymlicka, 1996; Parekh, 2005; McLaren, 2012, pp. 29-56). La diversidad étnica y cultural de la población en México revela que hay un mosaico diverso de culturas, en donde los indígenas no son tomados en cuenta, ni consultados en la toma de decisiones políticas (Arias, 2015, p. 133). Los subalternos no están representados en los órganos de gobierno, por ello reclaman su derecho a participar en los asuntos públicos y buscan, mediante los canales institucionales e informales, demandar y resolver los asuntos de su competencia (Díaz-Polanco, 2010). Por ello se ve con buenos ojos la inclusión de la diversidad a través de acciones afirmativas, como cuotas electorales, y otras formas de inclusión, para indígenas, mujeres o jóvenes. Respecto a las acciones afirmativas, Alma Arámbula (2008) señala que:

La discriminación positiva o acción afirmativa es el término que se le da a una acción que, a diferencia de la discriminación negativa (o simplemente discriminación), pretende establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios, así como el acceso a determinados bienes. Con el objeto de mejorar la calidad de vida de grupos desfavorecidos, y compensarlos por los prejuicios o la discriminación de las que fueron víctimas del pasado. (Arámbula, 2008, p. 4).

Las acciones afirmativas, como medidas inclusivas de la diversidad étnica, que promueven espacios de representación política para indígenas, pueden catalogarse como políticas destinadas a concebir sociedades multiculturales. Con ellas se busca reconocer la coexistencia de la diversidad, principalmente en un plano legal y cultural, pero no en lo social, económico y político. Por ello, la diversidad como categoría política establece que las particularidades étnicas y culturales deben ser reconocidas como identidades que forman parte del aparato estatal en donde

se toma decisiones. Se busca superar la mera presencia testimonial para hacerla más activa; por consecuencia, no basta con ser incluidas en los espacios de participación (como votantes y candidatos), sino que también deben ser partícipes de los órganos de decisión pública.

El enfoque de la interculturalidad considera que las acciones afirmativas son imperfectas y no resuelven el problema de la opresión económica, social, cultural y política de que son objeto los grupos de la diversidad (Young, 2000, pp. 71-113). Las cuotas electorales, y otras formas de inclusión política, abonan a una mayor inclusión de los indígenas en cargos públicos, pero no son suficiente para solucionar su situación de opresión. Desde este punto de vista, las acciones afirmativas son deseables, porque fomentan la inclusión y la participación política indígena; pero, requieren como cualquier acción implementada desde arriba, desde la esfera del poder, una evaluación sobre la influencia en la toma de decisiones e impacto para los representados.

El interculturalismo apuesta por el respeto y la convivencia entre culturas, pero propone “ir más allá de los derechos diferenciados y del aislamiento entre culturas, la tolerancia y la coexistencia para producir un diálogo y un aprendizaje mutuo en condición de igualdad” (Cruz, 2013, pp. 54-55). Esto significa no quedarse sólo con el reconocimiento en las leyes y respeto a los derechos de las comunidades indígenas, tolerar sus particularidades y respetar sus tradiciones y costumbres. Implica, además, avanzar en el respeto su autonomía, establecer relaciones equitativas y promover el reconocimiento como interlocutor válido en todos los ámbitos, favoreciendo una verdadera convivencia intercultural en beneficio mutuo del grupo dominante y de los subalternos.

Así, la interculturalidad se convierte en un medio para generar una redistribución del poder hacia los grupos dominados. Lo destacable en este enfoque es “la intención política orientada hacia construcción de entendimientos entre los grupos diferentes buscando la equidad y cuyo objetivo sea el de realizarnos todos en una sociedad global de paz” (González, 2007, p. 69). Se propone reinventar los parámetros de la interculturalidad, construyendo nuevos diálogos, acuerdos y consensos entre los diferentes actores. Es un medio para integrar nuevas realidades y experiencias de interconexión y convivencia entre culturas para pasar del plano formal al plano real, de la afirmación participativa a la toma de decisiones y beneficios compartidos.

EL REPRESENTANTE INDÍGENA ANTE LOS AYUNTAMIENTOS

En México, una de las formas para lograr la representación política de los indígenas en los órganos de gobierno es a través de las acciones afirmativas —medidas legales que buscan la inclusión étnica en distritos electorales y municipios con población originaria—. En 13 de las 32 entidades mexicanas se contempla el derecho que tienen las comunidades indígenas para nombrar a sus autoridades mediante sus formas tradicionales de elegirlos. En algunos estados se reconoce a las comunidades indígenas (Sinaloa) y el derecho “preferencial” que tienen para ser candidatos (Chiapas y Guerrero). En otros se ha establecido una cuota mínima para formar parte de los gobiernos locales (Hidalgo, Oaxaca y Jalisco). Sólo en seis (Tabasco, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí, Estado de México y Sonora) se garantiza el derecho que tienen para contar con un representante indígena ante los ayuntamientos, electos por usos y costumbres (Congreso de Sinaloa, 2019, pp. 1-10).

Lo notable del proceso de inclusión indígena mediante las acciones afirmativas es que se está reconociendo el carácter multicultural del país. Se registra una amplia apertura en la

normatividad, para que se implementen diversos mecanismos y, a su vez, atiendan las demandas indígenas, cuya situación de marginación es reconocida por el gobierno federal, estatal y municipal. Pero, sobre todo se busca respetar las formas tradicionales de elección o designación de los representantes indígenas, lo que implica un avance en el diálogo intercultural y un gran paso para aceptar la diversidad cultural y social que caracteriza al país.

El Estado de México no ha escapado a ese proceso de inclusión indígena en los órganos de gobierno. Según el *Consejo Estatal para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, en el Estado de México las etnias más importantes son: Mazahuas con 116,640 (52.77%), Otomíes con 97,820 (43.20%), Nahuas con 6,706 (3.2%), Matlazincas con 909 (0.41%) y Tlahuicas con 719 (0.325) (Padilla, 2018, p. 1). Regionalmente los mazahuas residen principalmente en los municipios de Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Donato Guerra, El Oro, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, Jocotitlán, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Temascalcingo, Valle de Bravo, Villa de Allende y Villa Victoria. Este grupo étnico habita principalmente en comunidades rurales, con una economía de subsistencia basada en agricultura, comercio y ganadería, que entre sus principales problemas se encuentra un bajo rango de marginación, analfabetismo y deficientes servicios públicos, principalmente en cobertura de salud y servicios educativos (Sandoval Forero, 2005, pp. 23-42).

El segundo grupo de importancia es el otomí, con indígenas que residen en los municipios de Acambay, Aculco, Amanalco, Capulhuac, Chapa de Mota, Jilotepec, Jiquipilco, Lerma, Metepec, Ocoyoacac, Otzolotepec, Morelos, Soyaniquilapan, Temascalcingo, Temoaya, Tianguistenco, Timilpan, Toluca, Villa del Carbón, Xonacatlán y Zinacantepec. Los otomíes habitan en algunos municipios urbanos y con gran desarrollo económico, como Toluca y Metepec, pero otros habitan en localidades rurales con difícil situación de marginación y atraso, como Temascalcingo y Capulhuac (Padilla, 2018, pp. 4-7). Lo sobresaliente de este grupo es que su hábitat no es exclusivamente rural y con actividad económica primaria, ya que ésta es diversificada y conviven también en ámbitos urbanos e industriales.

Debido a la composición étnica del Estado de México se confirma que la entidad es pluricultural y multiétnica, pues entre el 17% y 20% de la población se considera perteneciente a alguna comunidad indígena. Se reconoce que hay por lo menos siete grupos étnicos originarios (mazahuas, otomíes, nahuas, mixtecos, mazatecos, zapotecos, totonacas y mixes), además de migrantes de estados vecinos. De igual forma, que, en al menos 45 de los 125 municipios hay importante población nativa. La realidad étnica y el carácter diverso de la población se superponen al viejo discurso de que la entidad mexiquense era culturalmente homogénea.

Bajo tal contexto, de lo diverso y de la carga étnica que existe en la entidad mexiquense, es como se puede entender el impulso de acciones afirmativas en favor de las comunidades indígenas. Por ello, los legisladores locales promovieron modificaciones a la Constitución del Estado de México, en la ley electoral y Ley Orgánica Municipal, para garantizar la participación de los indígenas en los gobiernos municipales a través de la figura del Representante Indígena (RI) ante los ayuntamientos. La implementación de la elección de RI en los ayuntamientos con mayor población originaria ha tenido como resultado mayor impulso del reconocimiento de los derechos políticos indígenas en los gobiernos municipales.

La propuesta de Representante Indígena ante los municipios inició el 14 de agosto de 2001, cuando se reforma el artículo 17 de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. Con la reforma se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades para elegir en los

ayuntamientos con la población indígena un representante ante los ayuntamientos (Secretaría de Asuntos Parlamentarios, 2020, p. 12). El 24 de junio del 2014 se reformó el artículo 23 del *Código Electoral del Estado de México*, adecuado en 2018, con lo cual se normó el derecho electoral para que los indígenas elijan a sus representantes (Gobierno del Estado de México, 2020, pp. 36-37). Finalmente, el 30 de octubre del 2015 se modificó el artículo 78 de la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México* para efectos de reconocer la representación indígena en los ayuntamientos. A manera de ilustración se cita este último, que concreta el espíritu de la norma en la materia:

Artículo 78. (...) En los municipios con población indígena, el cabildo emitirá una convocatoria con la finalidad de invitar a las comunidades indígenas a elegir, de acuerdo con su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, un representante ante el Ayuntamiento, dicha voluntad será plasmada en un acta. La convocatoria deberá expedirse entre el segundo domingo de marzo y el 30 de ese mes del año inmediato siguiente a la elección del ayuntamiento, en la forma y términos que éste determine y aprobada por el Cabildo; tendrá que publicarse, con su respectiva traducción, en los lugares más visibles y concurridos por los indígenas (Secretaría de Asuntos Parlamentarios, 2020b, p. 32).

Tal representación deberá ser reconocida por el Ayuntamiento electo a más tardar el 15 de abril del año que corresponda, además establece que los municipios pluriculturales, podrán tener un representante por cada etnia y/o grupo indígena. La normatividad reconoce así que los indígenas tienen derecho a votar y ser votados —sin que necesariamente sea mediante partidos políticos— así como contar con representación de todas las comunidades indígenas asentadas en el territorio municipal, sin distinción de lengua o de comunidad de pertenencia. Esta representación descriptiva étnica, que en los hechos se traduce en una mayor inclusión y participación política indígena se potencializa con la obligatoriedad que tienen los ayuntamientos para que se respete su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres (Ver tabla 1).

Tabla 1. Reconocimiento del Representante Indígena en el Estado de México.

Representante Indígena	Tipos de Derechos	Descripción derivada de la facultad normativa
Inclusión política	* Derechos políticos * Derechos electorales * Derechos municipales	-Artículo 17, <i>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México</i> - Artículo 23, <i>Código Electoral del Estado de México</i>. -Artículo 78, <i>Ley Orgánica Municipal Estado de México</i>.
Procedimiento autónomo para participar	* En la forma de elección * En el número de representantes. * En su autonomía	- Forma tradicional, por usos y costumbres - Un representante por cada una de las comunidades originarias que habitan en el municipio - Convocatoria en español y en lengua originaria
Reconocimiento por la autoridad municipal	* Como representante ante el ayuntamiento. * Ante las autoridades municipales.	-Podrá asistir a las sesiones de cabildo, - Contará con voz en el cabildo, pero no con voto. -Contar con un espacio físico en el ayuntamiento y con materiales necesarios para desempeñar su cargo como RI.

Fuente: Elaboración propia.

El reconocimiento de las formas tradicionales para elegir de autoridades por parte de las comunidades indígenas constituye un gran avance en el diálogo intercultural entre grupos

diversos. El reconocimiento del RI ante el ayuntamiento significa que los indígenas pueden ser interlocutores válidos para tratar los asuntos de su comunidad con el gobierno municipal. Encarna la posibilidad, teórica, de ser consultados sobre las acciones públicas que afectan a sus intereses o territorios, en problemas de bosques, agua, uso del suelo o explotación de sus espacios. Constituye también el derecho que tienen para asistir a las sesiones de cabildo para llevar sus demandas y exponer sus necesidades ante el ayuntamiento. Incluso, hacer propuesta de solución sobre asuntos generales, aunque no cuenten con la posibilidad de decidir, por no contar con el derecho a votar.

Es una situación en donde la clase dominante acepta que hay otras formas de entender las relaciones de poder, más allá de los partidos políticos y el sufragio secreto y universal. Los indígenas, por su parte, permiten que actores externos, como son las autoridades municipales, den seguimiento, observen y legitimen, con el reconocimiento institucional, los procesos de selección del RI. Implica, para las dos visiones, reconocer y aceptar formas distintas para construir la representación política, de comprender que pueden convivir y tolerarse, culturalmente; abrir la mente a otras formas de compartir los espacios de poder.

RESTRICCIONES A LA REPRESENTACIÓN INDÍGENA EN LOS AYUNTAMIENTOS

Del análisis de la participación indígena en el proceso de elección de representantes indígenas ante los ayuntamientos en los años 2016 y 2019, se encontró que sí hay un notable avance. Según Abraham Monroy, vocal ejecutivo del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México (CEDIPIEM), en 2017 eran 43 municipios de la entidad los que contaban con un RI, y que en estos estaban en los territorios con mayor población indígena, tales como San Felipe del Progreso y Temoaya, y en 2019, Leticia Mejía García, nueva vocal ejecutiva del CEDIPIEM, reconocía similar cantidad, luego de que el gobierno estatal impartió un curso de capacitación a los RI (Diario Portal, 2020).

Algunos municipios en donde se logró en el reconocimiento de los RI son Toluca, San Mateo Atenco, Lerma, Metepec, Ocoyoacac, Otzolotepec, Zinacantepec, Temoaya, Tianguistenco, Acambay, Chapa de Mota, Jilotepec, Villa del Carbón, San Felipe del Progreso, Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Ixtlahuaca, Villa Victoria, Tenango del Valle, Texcoco, Xalatlaco, San José del Rincón, Tlalnepantla, Soyaniquilpan, Morelos, El Oro, Jocotitlán, Joquicingo y Jiquipilco. Los municipios con participación indígena son aquellos en donde habitan comunidades mazahuas y otomíes principalmente, en ayuntamientos tanto urbanos como rurales y en localidades con comunidad de indígenas migrantes de entidades vecinas.

Cuantitativamente, 43 municipios en donde hay un RI constituyen el 34.4% del total de ayuntamientos mexiquenses, que territorialmente es un porcentaje significativo de gobiernos locales en donde se les reconoce. Cualitativamente la representación indígena alcanza mayor importancia debido a la cobertura territorial, pues en los municipios del Valle de Toluca los RI cuentan con una presencia innegable (Toluca, Almoloya de Juárez, Metepec, Ocoyoacac, Otzolotepec, San Mateo Atenco, Temoaya, Tenango del Valle, Xalatlaco, y Zinacantepec). De igual forma, sobresalen los ayuntamientos en donde la densidad indígena es elevada como San Felipe del Progreso, Ixtlahuaca, El Oro, Atlacomulco y Acambay. La presencia es evidente también en la ZMVM, en Tlalnepantla, Nezahualcóyotl, Texcoco y Valle de Chalco. La

representación indígena se ha expandido a las diferentes regiones en la entidad, lo que refleja una nítida relación entre representación política y diversidad étnica en el Estado de México.

Sin embargo, se concluye que perviven prácticas que limitan la inclusión y participación indígena en los municipios mexiquenses. En la indagación hemerográfica, en periódicos y gacetas de gobierno, se encontró que en algunos ayuntamientos las autoridades municipales se resistían a emitir las convocatorias para elegir al RI en tiempo y forma. En otros casos las convocatorias se emitieron sólo en español y no en la lengua originaria. En algunos más sólo se convocaba a alguna de las comunidades y se excluía a otras (Ávila, 2019), lo que provocó juicios de inconformidad en municipios como Toluca, San Mateo Atenco, Tlalnepantla y San José del Rincón.

Un aspecto que causó polémica fue la falta de respeto a la forma tradicional de elegir a los RI, pues en vez de ser electos por usos y costumbres, su nombramiento fue por parte de una comisión constituida por especialistas o regidores (caso de San Felipe del Progreso), que mediante una evaluación curricular y de conocimientos los nombraban, en otros sólo se designaban (Más San Felipe del Progreso, 2019). Con dicha práctica se revelaba la falta de visión intercultural de las autoridades, quienes procuraban cumplir lo que consideraban un requisito con nombramientos o designaciones que atropellaban la norma constitucional, electoral y municipal. No obstante, mediante procesos de reposición o corrección ordenados por los tribunales electorales, se ha ido imponiendo y respetando el proceso electivo del representante indígena.

El asunto de fondo está en la norma que rige al representante indígena. El RI, legal y fácticamente, es un actor que tiene derechos reconocidos para que, a nombre suyo, y de quienes lo eligieron, pueda llevar ante el ayuntamiento municipal los asuntos que competen a las comunidades originarias. Sin embargo, no forma “parte del” ayuntamiento, por lo que sus facultades y capacidad de acción se encuentra limitada desde su concepción. El RI cuenta con el reconocimiento legal del gobierno estatal y de las autoridades municipales para que pueda personificar las demandas y necesidades de su comunidad, pero no es miembro del ayuntamiento, como si lo es un regidor. El regidor, quien es electo mediante sufragio popular, sí cuenta con voz y voto en el cabildo, órgano colegiado que es la máxima autoridad municipal.

Cabe señalar que los municipios del estado de México están gobernados por un ayuntamiento electo por voto popular, que es una asamblea deliberante que toma las decisiones que competen a su jurisdicción. Los ayuntamientos se integran por una presidenta o presidente municipal y con varios miembros más llamados síndicas o síndicos y regidoras o regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio. Los ayuntamientos, como máxima autoridad local, determinarán el régimen de gobierno y administración del municipio, definirán las normas para su organización, funcionamiento, dirección y manejo de su hacienda. Bajo tal ordenamiento no se contempla al representante indígena como parte del ayuntamiento.

De origen, por el diseño institucional, el RI cuenta con el reconocimiento de las autoridades municipales como representante de las comunidades indígenas, pero no tiene facultades para participar en las decisiones del ayuntamiento, pues no forma parte del máximo órgano de gobierno local. Tal situación provocó descontento en no pocos RI en 2016 y 2019, quienes reclamaron el derecho para participar en las sesiones de cabildo con voz y voto. También demandaban contar con un espacio físico (oficina) para atender a sus representados indígenas y

recibir apoyos materiales (papelería) y salariales para cumplir con su función, según entendían era similar a la de un regidor (H. Ayuntamiento de San José del Rincón, 2016; Tlalnepantla, 2016, Toluca, 2019 y TEEM, 2019 y 2019b).

La representante indígena de Temoaya, Rocío Silverio Romero, llevó a tribunales la demanda para el reconocimiento constitucional del cargo y no ser sólo una “figura decorativa”. Como respuesta el Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM) respondió y aclaró que el RI no forma parte del ayuntamiento y que es un cargo honorífico sin derecho a sueldo, pero sí debe contar con un espacio para despachar y apoyo material por parte de la autoridad municipal (TEEM, 2017, pp. 2-30). El desconocimiento de los derechos conferidos al RI provocó no pocas situaciones de discriminación, agresión y violencia por parte de autoridades municipales al tiempo que generó impotencia de algunos RI por las limitadas facultades reconocidas ante el ayuntamiento.

El trato que recibe un representante indígena no es en situación de igualdad, equidad y respeto por parte de las autoridades políticas en el Estado de México. El RI no es miembro del ayuntamiento como sí lo es un regidor. Lo sobresaliente es que se reconoce al individuo (RI), pero se considera inferior por la forma tradicional de ser electo, por usos y costumbres; de tal manera que sigue presente el menosprecio a “otras” formas de participación política (Ver Tabla 2). Un verdadero reconocimiento tendría que poner en un mismo plano ambas formas de elegir a los representantes políticos, tanto la institucional como la tradicional. Se revela un problema de falta de diálogo intercultural y comprensión de la otredad por parte de quienes detentan el poder y falta de trato en situación de igualdad, equidad y respeto para el RI.

Tabla 2. Factores de evaluación de la Representación Indígena.

Principio	Circunstancias que limitan la representación Indígena
Igualdad	Legalmente, por su forma de elección, mediante usos y costumbres, no forma parte del Ayuntamiento, por lo cual carece de las facultades y atribuciones que tiene un regidor, quien es electo mediante voto libre y secreto, vía partidos políticos.
Equidad	Es reconocido, pero no formar parte del ayuntamiento, ni de la estructura administrativa del municipio, por lo tanto, se le escamotean los recursos físicos (oficina), materiales (papelería) y económicos (sueldo) básicos para cumplir con su función de representante de las comunidades indígenas.
Respeto	Se le admite y reconoce como representante legítimo, pero su capacidad de decisión es nula en el ayuntamiento, por lo que es una figura testimonial y de poca trascendencia para sus representados.

Fuente. Elaboración propia.

El RI no es miembro del ayuntamiento ni de la estructura administrativa del municipio, por lo que no recibe un trato equitativo en ambos espacios de gobierno. Al RI algunas autoridades municipales los consideran como una autoridad auxiliar del ayuntamiento, como son los Consejos de Participación Ciudadana (COPACIS) o los delegados, quienes son electos por los ciudadanos en procesos no partidistas. Estos tienen como función principal vincular las demandas ciudadanas, o territoriales, con el gobierno local; en los hechos son órganos supeditados al ayuntamiento y al presidente municipal.

En esa tesitura, los RI reciben trato de actor secundario, auxiliar o subordinado del ayuntamiento, sin mayor derecho que el de asistir a las sesiones de cabildo, por lo que están lejos de recibir el mismo trato que un regidor. Cuando se le entrega algún apoyo económico o material es inadecuado para cumplir su función, como pequeños espacios fuera del edificio municipal, sin muebles y con papelería limitada, como ocurrió en el municipio de Ocoyoacac (Ramos, 2020).

El RI no cuenta con el reconocimiento legal para poder participar en las sesiones de cabildo del Ayuntamiento con voz y voto, por lo que su capacidad para influir en las decisiones públicas es muy limitada (Dirección de Partidos Políticos, 2020, p. 1). Si bien es cierto que los legisladores y el gobierno estatal obligan a las autoridades locales a convocar a los RI a las sesiones de cabildo, en los hechos sólo acontece cuando se tratan asuntos protocolarios, de folclor o culturales y sin ocupar un lugar en el cuerpo edilicio.

La falta de respeto a la representación indígena se constata por el papel secundario, marginal y de baja influencia que las autoridades municipales le confieren. Lo cual se interpreta como prácticas supervivientes de discriminación institucional y de marginación no superadas. Al RI sólo se le ve como un gestor de asuntos comunales y “figura folclor” de lo indígena en el municipio, con nula capacidad para resolver los problemas de fondo de la población originaria. Todo ello repercute en la manera en cómo responde a sus representados, con baja sustancia, pues poco puede hacer, salvo gestionar algunos apoyos económicos o solicitar servicios que, en el terreno de los hechos, pueden hacer también ciudadanos no indígenas.

El RI puede participar en las sesiones de cabildo, contar con voz cuando se traten asuntos de su competencia, pero no tiene derecho a votar ni influir en las decisiones que se toman, lo cual está definido desde la normatividad municipal. Por consecuencia, la capacidad que tiene el RI para resolver asuntos de las comunidades indígenas es limitada y con poca posibilidad de ser atendidos. Se concluye que la capacidad política del RI ante los ayuntamientos, así como está regulada, resultada limitada y con dificultad para traducirse en beneficios tangibles para la comunidad indígena a la que representa.

INTERCULTURALIDAD Y REPRESENTACIÓN INDÍGENA

Desde el punto de vista de la multiculturalidad y del reconocimiento de los derechos indígenas, las comunidades originarias en el Estado de México están siendo incluidas en los gobiernos municipales. También se respeta el derecho a elegir al RI mediante sus formas tradicionales. Sin embargo, desde la interculturalidad no es suficiente que los indígenas cuenten representación ante los ayuntamientos si al RI no se le reconoce la capacidad para intervenir e influir en la toma de decisiones del gobierno municipal.

Desde la interculturalidad se propone, por tanto, acciones para recuperar el diálogo entre culturas, que busquen reconquistar los espacios de igualdad, equidad y respeto de la representación política. Las acciones de interculturalidad deben estar dirigidas a las autoridades políticas, estatales y municipales, para reconocer y respetar totalmente las formas tradicionales de elección indígena. También incluir al RI como parte del ayuntamiento, para dotarlo de facultades legales y capacidad de decisión en los asuntos públicos municipales. Por consiguiente, la representación política indígena solo será sustantiva si cuenta con el reconocimiento institucional como parte del mando municipal; de igual manera, si posee los recursos humanos y materiales para cumplir su función de representación y atención a las demandas indígenas.

Las acciones de interculturalidad corresponden, por un lado, a las autoridades institucionales y, por otro al RI, quien debe crear las condiciones para alcanzar la representación sustantiva. En el proceso dual, debe haber una relación de correspondencia intercultural para el reconocimiento mutuo. En las acciones y condicionantes requeridas para alcanzar una representación sustantiva se demanda la apertura de las autoridades políticas, estatales y municipales para conceder el reconocimiento total al RI, pero, solicita también un diálogo intercultural de aceptación por parte de las comunidades indígenas.

En la tabla 3 se sintetizan las acciones propuestas, agrupadas en cuatro fases: 1) en el respeto a la forma tradicional de elección del RI: 2) en el reconocimiento legal del RI como integrante del ayuntamiento; 3) dotar de estatus político al RI, similar al de un regidor y 4) la vinculación y respeto del RI con la comunidad indígena a la que representa.

Por principio, se debe garantizar el respeto a las formas tradicionales de elegir a los RI, evitando prácticas de simulación o imposición de personas que no sean electas por la comunidad y por sus formas tradicionales de hacerlo. Respetar, también, la investidura del RI como actor político con derechos reconocidos en el ayuntamiento municipal, y no ser tratado como autoridad auxiliar subordinado al presidente municipal. Finalmente, no utilizar al RI como figura típica del folclor local, ya que es un sujeto político al ser elegido por su comunidad.

Las atribuciones que adquiriría un representante indígena, al reconocerle el estatus de regidor, conforme al artículo 55 de la *Ley Orgánica Municipal del Estado México*, serían, además de participar en cabildo con voz y voto, el de atender y vigilar algún sector de la administración municipal. Podría participar, también, en alguna comisión que la autoridad le confiera y proponer alternativas de solución a problemas que la administración pública municipal deba atender (Secretaría de Asuntos Parlamentarios, 2020b, p. 27). Un RI podría dar seguimiento a las dependencias de la administración local que inciden sobre las comunidades indígenas; tales como desarrollo económico, turismo, ecología, obra pública, comercio, educación, salud y cultura. Proponer acciones para salvaguardar áreas protegidas, uso de suelo, abastecimiento de agua, desarrollo sustentable y endógeno, así como la preservación de sus tradiciones y costumbres. Las facultades conferidas al RI aumentarían el rango de acción y capacidad de influir en el gobierno municipal, transformando su papel formal al de un sujeto político realmente reconocido.

Tabla 3. Representación sustantiva indígena desde la Interculturalidad.

Dimensión	Acciones de interculturalidad	Representación sustantiva
En la elección del Representante	Garantizar el derecho que tienen los indígenas a la representación política, obligando a las autoridades municipales a emitir las convocatorias en todos los municipios que cuenten con comunidades indígenas.	Los representantes deben estar fuertemente vinculados con la comunidad indígena, respetando las formas tradicionales de elección y procesos de legitimación propia.
En el reconocimiento	Reconocimiento integral, en la ley y en la práctica, para que el representante indígena forme parte del Ayuntamiento, con derecho a participar con voz y voto en las sesiones de cabildo.	Responsabilidad y respeto del representante ante los procedimientos institucionales que norman las maneras en cómo se tratan los asuntos de autoridad municipal.
En la Representación	Proceso de modificación constitucional, en la ley electoral y municipal, para otorgarle el estatuto de regidor, con los mismos derechos y obligaciones, con el fin de recibir trato igualitario y equitativo en el ayuntamiento.	Dotar al representante del estatus político en el municipio, con el fin de garantizar que cuente con los recursos humanos y financieros para cumplir su función.
En la vinculación con la comunidad	Otorgar al representante indígena el respeto por parte de las autoridades municipales y estatales, para que a nombre de las comunidades indígenas se traten y resuelvan asuntos de su competencia.	Generar la vinculación permanente del RI con la comunidad, en un plano de horizontalidad y respeto a las tradiciones y costumbres originarias, con la búsqueda del bienestar común.

Fuente: Elaboración propia.

El RI adquiere también, un cumulo de responsabilidades con el gobierno municipal y con la comunidad a la que representa. Por un lado, debe desarrollar habilidades administrativas y políticas para participar en los asuntos de conducción, administración y decisión de la cosa pública. Por el otro, desplegar una práctica cotidiana e intensa de vinculación con las demandas y necesidades de la población originaria, con el fin de traducir el ejercicio político en beneficio colectivo. A la comunidad indígena, por su parte, le correspondería aceptar prácticas institucionales de convivencia con las autoridades municipales, sin perder su capacidad autónoma de autogobierno y preservando sus tradiciones y costumbres.

El objetivo de mejorar la representación política indígena, como se ha visto, plantea varios retos, algunos difíciles de conseguir, ya que requieren de modificaciones profundas del diseño institucional del gobierno municipal. Se trata de construir modelos institucionales de poder, en donde se dé la apertura del RI para adquirir derechos y obligaciones respecto a las autoridades municipales con los que interactuará. Reconocer la capacidad de decisión del RI sobre los asuntos que competen a la municipalidad, con las facilidades y apoyos necesarios para cumplir su función de gobierno y de representación de la comunidad indígena.

Los promotores de cambio e innovación (legisladores) parecen no darle mayor importancia al problema de la subrepresentación étnica, lo cual dificulta conseguirlo. Sin embargo, los vientos del reconocimiento de la diversidad cultural y étnica en México, del impulso de acciones

afirmativas y de enfoques como el interculturalismo, obligan a analizar y problematizar cada vez más sobre el tipo de representación política que se tiene. Es imprescindible proponer otras formas de convivencia, entendimiento e interacción con la diversidad. En tal sentido, la experiencia de la representación política indígena en el Estado de México arroja enseñanzas para mejorar nuestro mundo pluridiverso.

CONCLUSIONES

En México soplan vientos de cambio institucional para lograr, mediante acciones afirmativas, mayor participación e inclusión de las comunidades indígenas en los asuntos de gobierno. El Estado de México es una de las entidades en donde se han implementados acciones que buscan garantizar la representación indígena en los municipios, propiciado por la importante carga étnica que hay en la entidad. Las modificaciones constitucionales y legales, que crearon la figura del Representante Indígena ante los ayuntamientos, tuvieron como fin que las comunidades originarias cuenten con interlocutores para tratar asuntos de su competencia. Sin embargo, el RI, debido al diseño institucional como a las prácticas políticas, luego de un lustro de implementación, registra pocos resultados para las comunidades indígenas, producto de las limitadas facultades reconocidas al representante étnico.

El análisis y evaluación de las facultades reconocidas al RI permite afirmar que la participación política de los indígenas en los gobiernos municipales es poco sustantiva para resolver sus problemas, debido a las facultades acotadas y limitadas que tiene normativamente y por la ausencia de voluntad política de las autoridades municipales para otorgarle el verdadero reconocimiento. El RI no forma parte del ayuntamiento, derivado principalmente por la forma tradicional de elección, por tal motivo se le trata como sujeto secundario, lo cual revelan actitudes supervivientes de marginación política. El diseño de la participación del RI en el gobierno municipal revela la imposibilidad de constituir una representación sustantiva que beneficie a la colectividad y a las particularidades, por consecuencia es de baja eficacia para los indígenas.

Una auténtica representación política indígena implica, así, pasar del reconocimiento social y tolerancia cultural a la materialización del respeto a los usos y costumbres de las comunidades originarias y la posibilidad de ejercer sus derechos políticos como ciudadanos. Se debe buscar lograr el reconocimiento como sujetos políticos, con derecho pleno, en forma equitativa y justa, para participar en la toma de decisiones. No es suficiente el hecho de que haya representación indígena en 43 de los 125 municipios, si la capacidad de intervención política del RI es limitada, si se le considera como sujeto político decorativo o auxiliar de las autoridades municipales.

Desde el enfoque de la interculturalidad, el RI ante los ayuntamientos del Estado de México goza del reconocimiento formal por parte de las autoridades municipales, incluso toleran que pueden asistir a las sesiones de cabildo, pero no lo consideran un interlocutor político válido. En los hechos todavía faltan acciones para lograr la convivencia entre culturas y el diálogo horizontal, para mejorar las condiciones de vida de los indígenas y solución de los conflictos interétnicos. Hay mayor inclusión y participación política indígena, pero no se traduce necesariamente en una representación sustantiva. La relación intercultural no se da en un plano de igualdad, equidad y respeto, por tanto, se debe garantizar que el RI sea considerado actor principal, sin trato diferenciado dentro del recinto municipal, ni falta de respeto a su encargo.

Desde la interculturalidad se considera que con el mero reconocimiento del RI en los gobiernos municipales no es suficiente para alcanzar la representación sustantiva. Se propone, por ello, garantizar el derecho del RI a participar en el cabildo, reconocerle como sujeto político en el gobierno municipal y respetar su carácter de interlocutor válido para defender los derechos y demandas de las comunidades nativas. La representación indígena será sustantiva, trascendente y significativa si se garantiza la capacidad de decisión dentro de los órganos políticos y se da en situación de igualdad, equidad y respeto a la función que encarna un cargo de gobierno. Las posibilidades de diseño e implementación de nuevas y mejores formas de representación política, más incluyente y efectiva para convivir entre culturas, todavía es posible. La implementación del RI en el Estado de México debe verse como un ejercicio perfectible que, esperamos, sirva de base para avanzar en el reconocimiento de un mundo abierto a las diversas formas de participación política.

REFERENCIAS

- Arámbula, Alma (2008). *Acciones afirmativas*. México: Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- Arias Marín, Alan (Coord.) (2015). *Multiculturalismo y derechos Indígenas. El caso mexicano*. México: Comisión Nacional Derechos Humanos.
- Ávila, Alondra (2019). Cabildo de Toluca designa a Representante indígena. *Milenio*. México: <https://www.milenio.com/politica/gobierno/cabildo-de-toluca-designa-al-representante-indigena>
- Ayuntamiento de San José del Rincón (2016, abril 13). *Gaceta Municipal*. 13 de mayo. Ayuntamiento Constitucional de San José del Rincón, 2016-2018. México. https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2016/140/5/ca9856e7d3374587df0fa5bcd89034ce.pdf
- Ayuntamiento de Tlalnepantla (2016, abril 1). *Gaceta Municipal*. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, 2016-2018, México. <http://www.tlalnepantla.gob.mx/pages/gaceta/see.php?gaceta=Gaceta%2014.pdf>
- Ayuntamiento de Toluca (2019, junio 12). *Gaceta Municipal*, Ayuntamiento Constitucional de Toluca, 2019-2021, México. <https://www2.toluca.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/Convocatoria-Representante-Indigena-Toluca-TEEM-para-revisioi%CC%80n.pdf>
- Ballesteros, María Vittoria (2006). Igualdad y Acciones positivas. Problemas y argumentos de una discusión infinita. *DOXXA. Cuadernos de Filosofía del derecho*, 29, 59-76.
- Cedillo Delgado, Rafael (2020). *Representación política de Indígenas y afrodescendientes en América Latina. Los casos de México, Perú y Costa Rica*. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances del último decenio y retos pendientes para garantizar sus derechos*. Santiago: CEPAL-Naciones Unidas.
- Congreso de Sinaloa (2019). La Representación Indígena ante los ayuntamientos en la Legislación estatal mexicana. *Derecho Comparado*. <https://www.congresosinaloa.gob.mx/images/fpage/single/cielectoral/inicio/Informacion%20Derecho%20Comparado.pdf>
- Consejo Estatal de Población (COESPO) (2019). *Programa Estatal de Población, 2017-2023*. Toluca, Estado de México. https://coespo.edomex.gob.mx/sites/coespo.edomex.gob.mx/files/files/2019/Programa%20estatal%20de%20poblacion%20EDOMEX_%2029JULIO.pdf
- Cruz Rodríguez, Edwin (2013). Multiculturalismo e interculturalismo: una lectura comparada. *Cuadernos Interculturales*. 11(20), 45-76. <https://www.redalyc.org/pdf/552/55228138003.pdf>
- Diario Oficial de la Federación (2006). *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación*. México: Secretaría de Gobernación. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4912646&fecha=26/06/2006
- Diario Portal (2019). *Piden fortalecer representación de pueblos originarios en las instituciones*. Diario Portal. <https://diariportal.com/2019/12/14/piden-fortalecer-representacion-de-pueblos-origiarios-en-las-instituciones/>
- Díaz-Polanco, Héctor (2010). *Elogio de la Diversidad. Globalización, Multiculturalismo y Endofagia*. México: Siglo XXI.
- Dirección de Partidos Político (2020). La representación de las Comunidades y Pueblos Indígenas en los Ayuntamientos. *Agenda Mexiquense*, Toluca.

- <http://agendamexiquense.com.mx/la-representacion-las-comunidades-pueblos-indigenas-en-los-ayuntamientos/>
- García, Elena (2011). Crisis de la representatividad política: Las exigencias de la política de la representación. *Revista de Estudios Políticos*, (111), 215-226.
- Gobierno del Estado de México (2020). *Código Electoral del Estado de México*. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México. <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig005.pdf>
- Gobierno del Estado de México (2020). Ley Orgánica Municipal. *Gaceta de Gobierno del estado de México*. Gobierno del Estado de México. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>
- González Ortiz, Felipe (2007). Crítica de la Interculturalidad: La construcción de un proceso en el marco de la Modernización. *Cuadernos Interculturales*. 5 (9), 63-89. <https://www.redalyc.org/pdf/552/55250905.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- Kymlicka, Will (1996). *Ciudadanía Multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
- Lifante, Isabel (2009). Sobre el concepto de representación. *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho* (32), 497-524. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/20380/1/DOXA_32_20.pdf
- Mansbridge, June (1999). ¿Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent yes. *The Journal of politics*, 61(3), 628-657.
- Más San Felipe del Progreso (2019). *La elección de Representante indígena en San Felipe del Progreso*, <https://www.facebook.com/912826282244410/posts/el-h-ayuntamiento-de-san-felipe-del-progreso-comprometido-con-el-pueblo-mazahua-/978740415652996/>
- McLaren, Peters (2012). Qué es el Multiculturalismo. Kincheloe J. y Steinberger S (Coords.). *Repensar el Multiculturalismo*. Barcelona: OCTAEDRO, 29-56.
- Padilla Camacho E. (2018). *Poblaciones indígenas en el Estado de México*, Toluca: Instituto de Estudios Legislativos, 1-19. <http://www.inesle.gob.mx/Investigaciones/2018/12-18%20Poblaciones%20Indigenas%20en%20el%20Estado%20de%20Mexico.pdf>
- Parekh, Bhikhu (2005). *Repensando el Multiculturalismo*. Madrid: Ismo.
- Pastor Yuste, Raquel (2009). *Mujer y representación política en España. Presencia femenina y acción parlamentaria*. Madrid: Tiran Le Blanch.
- Pescader, Carlos (2006). *La Representación política en cuestión*. La pampa: Universidad Nacional de la Pampa-Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas.
- Pitkin, Hanna (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Quero, Morgan (2001). Representación política. En Baca Olamendi, Laura, et al. (comps.). *Léxico de la Política*. México: FCE-FLACSO-CONACYT-Fundación Heinrich Böll.
- Ramos, Filiberto (2020). Nombran representante indígena ante ayuntamiento de Ocoyoacac. *Sol de Toluca*. https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/nombran-representante-indigena-ante-ayuntamiento-de-ocoyoacac-5651133.html?fbclid=IwAR0shhKlArHuMyT0x7-3AQWc0c3WYEBq1xfynKx_cx2Q8RjvAUfWDzbYs4

- Sandoval Forero, Eduardo Andrés (2005). *Cultura y Organización Social en los Indígenas Mexiquenses y CD interactivo: Presencia Indígena en el Estado de México*. México: Fundación Ford, ANUIES, Unidad de Apoyo Académico a Estudiantes Indígenas, UAEM.
- Secretaría de Asuntos Parlamentarios. (2020). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. Toluca: LX legislatura del Estado de México. <http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/constitucion.html>
- Secretaría de Asuntos Parlamentarios. (2020b). *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. Toluca, México: LIX Legislatura del Estado de México. <http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/mainstream/Actividad/legislacion/leyes/pdf/061.pdf>
- Singer Sochet, Martha (2005). *Movimiento indígena en México. Representación, poderes y política*. México: Gernika.
- Singer Sochet, Martha (2014). ¿Inclusión política indígena? En Guillen, D y Monsiváis A. (coords.). *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democrática en México*. México: Colegio de la Frontera Norte, 327-359.
- Sonnleitner, Willibald (2013). La representación legislativa de los indígenas en México. De la representación descriptiva a una representación de mejor calidad. *Temas selectos de Derecho Electoral*, 32. México: TEPJF.
- Stavenhagen, Rodolfo (2000). *Conflictos étnicos y Estado Nacional*. Ciudad de México: Siglo XXI e Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- Tribunal Electoral del Estado de México. (2019). Juicio para la Protección de los Derecho Político-Electorales del Ciudadano, *Sentencia JDCL/124/2019*. Tribunal Electoral del Estado de México. http://www.teemmx.org.mx/docs/sentencias/Sentencias_2019/JDCL/JDCL1242019.pdf
- Tribunal Electoral del Estado de México. (2017). Juicio para la Protección de los Derecho Político-Electorales del Ciudadano, *Sentencia SUP-JDC/114-2017*. Tribunal Electoral del Estado de México. https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0114-2017.pdf
- Tribunal Electoral del Estado de México. (2019b). Juicio para la Protección de los Derecho Político-Electorales del Ciudadano, *Sentencia JDCL/173/2019*. Tribunal Electoral del Estado de México. http://www.teemmx.org.mx/docs/sentencias/Sentencias_2019/JDCL/JDCL1732019.pdf
- Young, Iris Marion (2000). Las cinco caras de la opresión. *La justicia y la política de la Diferencia*. Madrid: Catedra-Universidad de Valencia, 71-113.

Armonización legislativa en México para la paridad de género política

Legislative harmonization in Mexico for political gender parity

Sandra Chávez Marín

 <https://orcid.org/0000-0003-0712-9571>

Universidad Autónoma del Estado de México,
México.

schavezsm@uaemex.mx

Resumen: En el presente artículo se hace un análisis de las acciones referentes a la paridad y a la violencia de género en algunas reformas legislativas, para ello es necesario hacer un recuento histórico sobre los diversos fenómenos que se han documentado en instituciones públicas que tienen la calidad de actores en el ámbito político; para lo cual fue necesario emplear el método comparativo y sintético. Esta publicación se constituye de tres apartados, en el primero se identifican ideas importantes sobre la integración del término *paridad* en el ámbito del poder público, a partir del siglo XX; en el segundo, se analiza cómo se ha transformado la participación política, a partir de 1950; en el tercero, se mencionan los desafíos políticos a los que se enfrenta el Estado mexicano para atender las denuncias de violencia de género.

Palabras clave: paridad, armonización legislativa, violencia de género, democracia, políticas de paridad.

Abstract: To frame and describe the affirmative actions on parity and gender violence, it is necessary to make a historical recount around some legislative reforms on the matter in various spaces of the public sector that have had an impact in the political sphere, for which it was necessary to use the comparative, historical, deductive, and synthetic method. This article is mainly constituted by three sections; in the first identifying important ideas about the integration of the term parity in the field of public power, second, how political participation has been transformed in the third, addressing the challenges facing the Mexican state to meet the demands and needs of society around political violence based on gender.

Recepción: 8 de junio de 2022

Aceptación: 15 de octubre de 2022



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

Key Words: Parity, legislative harmonization, gender violence, democracy, parity policies.

INTRODUCCIÓN

Antes de la creación del Estado de Derecho, las mujeres estuvieron sujetas a inequidades, no obstante, incluso con aquel se sigue luchando por buscar espacios a los que se puedan acceder sin importar el sexo; el proceso de lucha contra la violencia de género y las victorias tan lentas que se han sucedido han dado pauta a la siguiente afirmación: “los derechos humanos de las mujeres fueron reconocidos tardíamente” (Ruiz, 2019, p.16).

Diversas corrientes teóricas han estudiado el origen de las desigualdades en razón de género, un ejemplo de ello es la perspectiva de las feministas materialistas de Francia, quienes postulan a la capacidad reproductiva como base de la división sexual del trabajo, pues con ello se les relegó al cumplimiento de las tareas domésticas y de cuidados familiares. En contraparte, se fortaleció la práctica en la que los hombres se encargan de las tareas productivas. Bajo este contexto, se pone de manifiesto una de las más grandes batallas que han librado las mujeres a largo de la historia, esto es, ser posicionadas en una función meramente reproductiva. En ese sentido, la lucha por el espacio público en el caso particular de las mujeres ha sido la jornada laboral, tanto el cuidado como la responsabilidad de la familia y en lo profesional. La paridad de género en la política mexicana, en especial el acceso a las urnas y formar parte de las boletas electorales, se ha convertido en exigencia, pero sobre todo de mucha atención desde diversas aristas como la sociológica, legislativa, política e incluso económica.

Mediante un breve recorrido cronológico, y propositivo, se analiza el cambio legislativo con respecto a la paridad de género, así como a la eliminación de la violencia política; de igual forma, los mecanismos que se requieren para la *armonización* de normativas en materia de equidad, es decir se plasman una serie de reflexiones en torno a la necesidad de unificar y alinear las disposiciones normativas que inciden en la erradicación de la violencia política de género.

El presente escrito es el resultado de exposiciones y razonamientos especializados dentro del seminario “Armonización Legislativa a la Normatividad en materia de Paridad de Género y Violencia Política en razón de género”,¹ en el cual se presentaron diversas posturas en cuanto a la condición de las mujeres frente al entorno político, al igual que las acciones que ha implementado el Estado para intentar solucionar la problemática que han vivido las mujeres desde que constitucionalmente se les reconocen derechos políticos.

Surge con la intención de hacer un análisis de casos concretos y su resolución en términos de democracia paritaria para prevención de violencia política de género. De igual forma, se comparte el resultado de una anterior indagación documental sobre la temática, donde se muestran algunos de los avances que se han logrado en las entidades del país con la intención de garantizar, primeramente, el derecho humano a la igualdad, y como consecuencia de éste, la aplicación del principio de no discriminación en diferentes escenarios del sector público y privado. Se deduce entonces que, prevenir, atender y sancionar actos de violencia de género entraña dos retos fundamentales; por un lado, la armonización legislativa, es decir la responsabilidad que recae en el poder legislativo para unificar y alinear las disposiciones

¹ El Seminario se llevó a cabo de manera virtual el 18 de noviembre de 2020 y fue organizado por el Cuerpo Académico “Estudios en Derecho Parlamentario” de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México.

normativa de la materia, por otra, la interiorización cultural, es decir, la construcción de un binomio como principal herramienta para lograr la completa inclusión de las mujeres en todos los espacios.

Dicho de otra manera, se pone de manifiesto que la norma por sí sola no puede garantizar los resultados esperados, pues se requiere forzosamente de la interacción entre Estado y sociedad civil, lo cual implica trabajar bajo una cultura de la corresponsabilidad, para que así el país pueda abatir este fenómeno que se ha considerado ya un problema de salud pública, en virtud de que las exigencias de las mujeres muchas veces se expresan a través de medios y formas que alteran el orden social, porque pareciera que el Estado no actúa o que las normas son insuficientes para erradicar la violencia política de género, por tanto es vital su atención inmediata y efectiva.

VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES ¿DÓNDE NOS ENCONTRAMOS?

Paridad de género en los espacios de poder

En México, el Instituto Nacional de las Mujeres (2021) define dicho concepto como una participación y representación equilibrada tanto de mujeres como de hombres en puestos de poder, así como en la toma de decisiones de la esfera de la vida política, económica y social; actualmente, la paridad de género se considera un indicador que mide la calidad democrática de los países.

La República mexicana ha sufrido una serie de cambios en la política a lo largo del tiempo, debido a vicisitudes como la deficiencia legislativa y las prácticas recurrentes de los actores políticos para evadir las acciones correspondientes a la inclusión de las mujeres. El Sistema de Información Legislativa (2021) define la paridad de género como:

El Principio que se utiliza para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a puestos de representación política. Es un criterio estipulado en la Ley para asegurar la participación igualitaria en la definición de candidaturas. Se prevé en la Constitución que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la integración y postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión y los Congresos de los Estados.

Es innegable que al incluirse en la carta magna se traduzca en un principio constitucional y a su vez en un derecho humano, por tanto, el Estado mexicano tiene la obligación de implementar, así como de difundir acciones que permitan garantizar la paridad de género no sólo en el sector público, sino también en el privado. A pesar de la progresividad tan pasiva de este tema, la lucha constante de las mujeres ha dado resultados trascendentes; por ejemplo, en junio del año 2019 se aprobaron diversas reformas constitucionales mediante las cuales la paridad de género sobrepasó la frontera del orden político para incluirse en todos los ámbitos, de manera que el país avance hacia una indudable democracia representativa, participativa e incluyente.

Se trata de un momento histórico que sitúa nuevos horizontes para las mujeres mexicanas, pues se estableció que la mitad de los cargos decisivos les sean repartidos en los tres poderes del Estado, las tres órdenes de gobierno, organismos autónomos constitucionales, candidaturas de los partidos políticos a cargos de elección popular, al igual que en la elección distintiva en municipios con población indígena. En ese sentido, la generación del año 2021 vive una de las

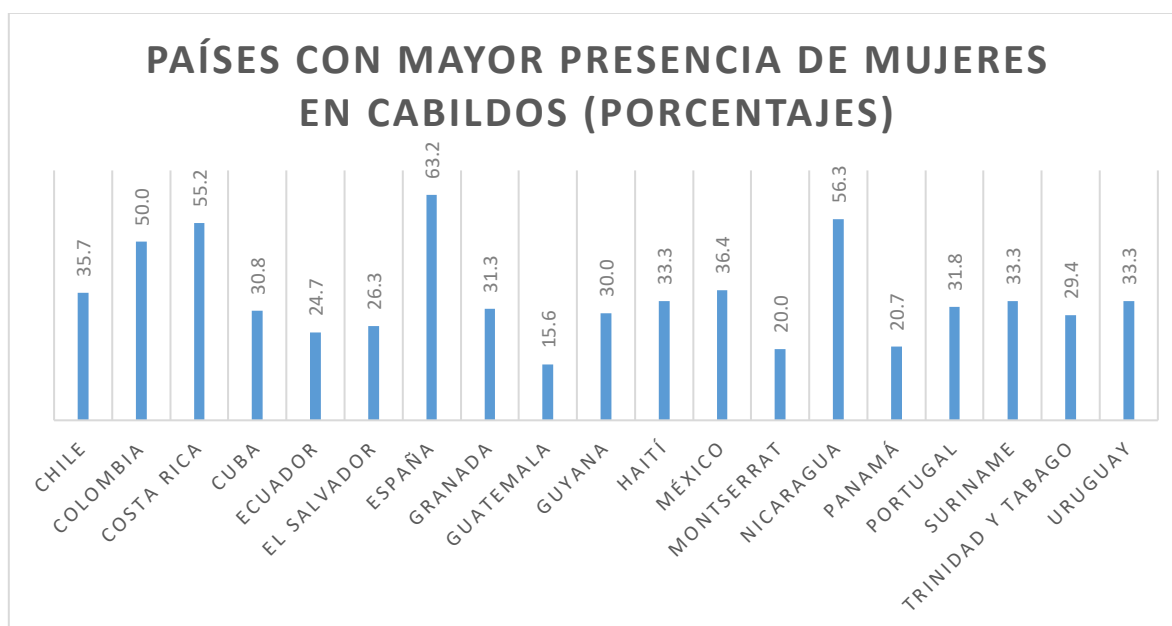
evoluciones más importantes en los escaños, gubernaturas, presidencias y candidaturas pues la política de México ha favorecido la participación de actoras políticas.

Así mismo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), realiza aproximaciones para medir en gabinetes del poder ejecutivo la participación de las mujeres por periodos de tiempo, en el año 2019, el tercer periodo, se recogieron datos de los países latinoamericanos. A continuación, se presentan las naciones con mayor participación de mujeres en cargos de alta determinación.

Tabla 1. Mujeres en la adopción de decisiones.

Poder ejecutivo: porcentaje de mujeres en los gabinetes ministeriales			
III	[A]	Sexo	
País		Hombres	Mujeres
Chile		64.3	35.7
Colombia		50.0	50.0
Costa Rica		44.8	55.2
Cuba		69.2	30.8
Ecuador		75.3	24.7
El Salvador		73.7	26.3
España		36.8	63.2
Granada		68.8	31.3
Guatemala		84.4	15.6
Guyana		70.0	30.0
Haití		66.7	33.3
México		63.6	36.4
Montserrat		80.0	20.0
Nicaragua		43.8	56.3
Panamá		79.3	20.7
Portugal		68.2	31.8
Suriname		66.7	33.3
Trinidad y Tobago		70.6	29.4
Uruguay		66.7	33.3

Fuente: CEPAL (2019).

Gráfica 1. Países con mayor presencia de mujeres en cabildos.

Fuente: CEPAL (2019).

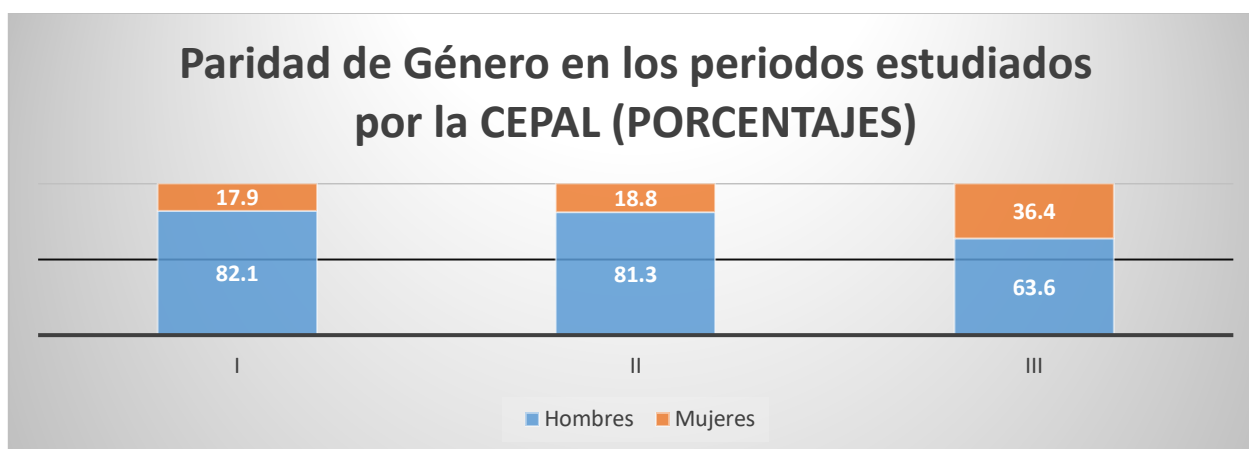
Se puede observar que, al corte del año 2019, solo España, Nicaragua, Costa Rica y Colombia presentaban una participación paritaria de mujeres en los poderes ejecutivos, incluso superior al cincuenta por ciento. Por otro lado, es evidente que Argentina no figura en el gráfico, a pesar de ser el primer país de América Latina en legislar la paridad de género en el año 1991, pues al menos en el año 2019 solo el 14.3 por ciento de los puestos de poder eran ocupados por mujeres. Según la CEPAL, durante los tres periodos que ha realizado análisis de igualdad de género, México ha presentado los siguientes avances:

Tabla 2. Participación paritaria en el poder ejecutivo en México.

México	Periodo		
<i>Sexo</i>	I	II	III
Hombres	82.1	81.3	63.6
Mujeres	17.9	18.8	36.4

Fuente: CEPAL (2019).

Gráfica 2. Paridad de Género.



Fuente: CEPAL (2019).

Es de destacar que, en México, durante los últimos cinco años, se ha avanzado de manera paulatina en cuestión de paridad, principalmente con actividades que impulsa el gobierno, resultado de acciones sociales. Las denominadas *cuotas de género* en el ámbito político se han traducido en una forma de acción positiva cuyo objetivo es garantizar la efectiva integración de mujeres en cargos electivos de partidos políticos y del Estado.

Se trata de una serie de medidas que obliga a incorporar a las mujeres en listas de candidaturas o en listas de resultados electorales (Barreiro y Soto, 2000). Esto permite analizar el tema desde diferentes perspectivas, primero se observa que los partidos políticos representan el instrumento o medio idóneo para llegar a un espacio de toma de decisiones, es decir, de poder, por lo tanto, la regulación de las *cuotas de género* obliga a estos grupos a incluir a las mujeres en sus padrones e incluso en sus listados de candidatos o precandidatos. Sin embargo, la polémica en torno al tema es que esta acción no es o no fue suficiente debido a que la norma se cumple con el sólo hecho de incluir a las mujeres en los procesos para participar en contiendas, pues cuántas de esas mujeres verdaderamente llegaron a ocupar el lugar por el que contendieron, por qué a pesar de estar ya regulada y de aplicarse la *cuota de género* no se tienen estadísticas que evidencien el logro sobre la erradicación de discriminación de las mujeres en los espacios de poder.

De lo hasta aquí vertido es dable señalar que aunque gradualmente, México suma esfuerzos para lograr abrir el Estado de derecho a las actoras políticas, iniciando por ejemplo en el poder legislativo, ya que en el año 2020 la distribución porcentual de las y los Senadores fue de 50.80% hombres y 49.20% mujeres; en el caso de las y los Diputados federales, 51.80% varones, 48.20% damas; asimismo, los y las regidoras tienen el 50.33 y 49.38 por ciento, de la misma forma que las cámaras locales con 51.52% y 48.48%, respectivamente. Estos son los puestos de toma de decisión que han logrado la tan anhelada paridad en los últimos años, según datos del Instituto Nacional de las Mujeres (INM, 2020).

Con tales referencias se espera llevar de manera paulatina estos parámetros de igualdad a puestos de representación en los demás poderes y diferentes niveles de gobierno, lo que se traduciría en un avance, no obstante, siguen presentes diversos fenómenos que ponen de manifiesto la necesidad, sobre todo en países como México donde impera el principio de representación, de

alcanzar una verdadera paridad. Se puede afirmar entonces que se ha avanzado, que la igualdad es posible y tangible, en tanto que la paridad aún se mantiene en ciernes.

Violencia política contra las mujeres

Derivado de lo antes expuesto, México ha transitado por un sin número de eventualidades que han obligado a las politólogas, sociólogas y especialistas del Derecho a identificar la violencia política en razón de género partiendo de las experiencias de las mujeres que han participado bajo el amparo de la famosa *cuota de género*, a causa de que han marcado un parteaguas, es decir, se trata de un antes y un después que se ha traducido en un ejercicio tangible de violencia.

La violencia *grosso modo*, “siempre es un acto intencional de abuso de poder” (Ruiz, 2019, p. 27). México tiene cifras estadísticas respecto a la intimidación de género, que no se limita al ámbito político, empero, el presente trabajo de investigación hace énfasis en casos donde la mujer ha sido víctima de conductas que atentan contra su dignidad humana por ser del sexo femenino, de esta manera les impiden participar en procesos de elección o en espacios de labor política y lo que es peor, gran porcentaje de estos asuntos no son denunciados y menos aún sometidos a la opinión pública.

Pareciera que la violencia política contra las mujeres es un elemento característico de los países de América Latina, como ha sido observado principalmente por estudiosos de la sociología, quienes aseveran que es resultado de las tradiciones de la sociedad, aunado a que en estas naciones las leyes difícilmente protegen a las mujeres. Sin soslayar, como ya lo ha señalado Sánchez de los Monteros:

La discriminación hacia la mujer, es decir, la exclusión o restricción a sus derechos por el simple hecho de ser mujer, se ha vuelto notoria en redes sociales y otros medios de comunicación masiva con la información casi en tiempo real (...) Lo que aún no se ha logrado es cambiar la mentalidad ni afianzar los valores que promuevan el respeto por igual hacia todos los miembros que conforman la sociedad (2020).

Hasta ahora, se observa que la sociedad tiene claro que ambos son seres humanos, creados con fibras similares, con la misma sensibilidad y con la misma posibilidad de tomar decisiones, por tanto, se intenta abatir la desigualdad. Empero, el reto actual estriba en la equidad y paridad, para lograr avanzar en acciones con miras a erradicar la violencia de género.

A partir de que la violencia de género comenzó a considerarse un problema social considerado como grave, a nivel internacional se asume la responsabilidad de implementar medidas para combatir este fenómeno, fue así como México adoptó los instrumentos internacionales que tienden a prevenir y erradicar la violencia política contra las mujeres. Estos a su vez, se basan en dos grandes ejes, el primero, la igualdad, expresada en la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, por sus siglas en inglés CEDAW; el segundo, la prevención, materializada en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belén do Pará). Ambos de carácter obligatorio en cuanto a su aplicación e instrumentación.

La Convención Belén do Pará (OEA, 1994) en su artículo 1º, definió como violencia de género cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico,

sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado. Ruiz Carbonell (2019), por su parte señala:

La violencia política ejercida mayoritariamente contra las mujeres es entendida como todas aquellas acciones y omisiones (incluida la tolerancia) que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, tienen por objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público (p. 29).

Por consiguiente, es posible sostener que la violencia política contra las mujeres, al menos hasta hace poco en México, ha sido una práctica hasta cierto punto normalizada, es decir, se acepta como algo natural todas aquellas acciones u omisiones que la generan pues no se consideran agresiones de ningún tipo; pues desde que este país surge a la vida jurídica como nación independiente, de acuerdo con los usos y costumbres de la sociedad, las actividades relacionadas con el poder o cargos públicos fueron vistos como exclusivos para los hombres, así estas prácticas se fueron fijando y aceptando hasta a mediados del siglo XX cuando se empiezan a externar inquietudes en torno a las limitaciones que presentaban las mujeres en torno al acceso al poder.

Ahora bien, en México desde que la mujer tuvo derecho a votar en 1955, se comenzaron a gestar movimientos que darían pauta a luchas constantes para evitar conductas que limiten, restrinjan o prohíban el ejercicio de los derechos políticos por razones de género. Acorde con la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Político contra las Mujeres (OEA, 2015), el abuso por razón de género que tenga menoscabo, que obstaculice el desempeño, impida la inclusión o restrinja los derechos políticos, será considerado *violencia*. En dicho documento también se establece el derecho a participar en el espacio público bajo condiciones de igualdad.

De igual modo, en el año 2007, un avance importante en México fue la promulgación de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Diario Oficial de la Federación), ya que en su artículo 18 establece:

Violencia Institucional: Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia (p. 6).

De manera clara, este ordenamiento legal representa un instrumento jurídico que intenta garantizar a las mujeres el ejercicio de sus derechos político-electorales, lo cual constituye un avance significativo en el sistema normativo mexicano. Dicho lo anterior, se vislumbran acciones tendientes a lograr el perfeccionamiento normativo para garantizar la protección, en el ámbito nacional, de los derechos humanos de las mujeres, a través de la formulación de políticas que tienen como objetivo complementar el sistema normativo. Así mismo, la jurisprudencia en esta materia y la investigación que se hace sobre este fenómeno social que se denomina *violencia política contra las mujeres*, constituye un todo para dar respuesta eficaz a este problema social que lacera a la sociedad mexicana.

El marco jurídico internacional no sólo condena la violencia contra la mujer, también genera pautas y directrices para que los Estados adopten medidas específicas que fomenten el conocimiento y la observancia del derecho que tienen mujeres y niñas a una vida libre de

maltrato, protegiendo así sus derechos humanos. En ese sentido, después de haber expuesto la presente investigación documental, se logra advertir que en la actualidad México requiere acciones más eficaces para incentivar la paridad de género, ya que por ejemplo en mayo del año 2021 se publicaron estadísticas relevantes como la de Oaxaca, que resultó ser la entidad con más denuncias en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (García, 2021). Tan sólo para concientizar a la persona lectora es necesario compartir los datos que publicó la columnista García Carina en el año 2021, refiere:

En el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (RNPS), que realiza el Instituto Nacional Electoral (INE), ya son 54 las quejas presentadas por ese motivo, de 31 que eran el 4 abril, al arranque de las campañas. En tanto, la Unidad Técnica de lo Contencioso (UTCE) del INE ha iniciado 10 procedimientos especiales sancionadores, desde que inició el periodo de proselitismo electoral a la fecha, y las denunciantes son 6 candidatas postuladas de la coalición Va por México, Morena y Encuentro Solidario (PES). La entidad con el segundo lugar en violencia contra las mujeres, al menos denunciada, es Veracruz.

Tan sólo en 2021 es posible visualizar que a pesar de que México ha intentado disminuir este problema social, el resultado simplemente es que seguimos inmersos en un escenario donde las conductas deseablemente esperadas se instauran en un papel, o sea, es vital diseñar e implementar acciones en toda la extensión de la palabra a causa de que resulta urgente una actualización de las normas, pero al mismo tiempo es indispensable la concientización de la población mexicana sobre la cultura de inclusión y paridad de género en el ámbito político.

Incremento de la participación política paritaria en México

El país ha experimentado algunos procesos de cambio, iniciando en el año 1990 cuando se regularon los métodos electivos a través de la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), comenzando así una figura reguladora en la materia; la reforma del año 2014 modificó su acrónimo a Instituto Nacional Electoral (INE). De la mano con el IFE, surge el Tribunal Federal Electoral (TFE), el cual desde el año 1996 es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), autoridad auditora y ejecutora ante casos de irregularidades en los procedimientos democráticos. Ante esta transformación, se hizo patente la lucha femenina por la ciudadanía plena, que consiguió una serie de cambios en diversos sistemas con el único fin de que se reconocieran y garantizaran los derechos tanto gubernativos como civiles de este gremio. “En el país, desde que se dieron los primeros momentos de reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres para ser votadas, se presentaron también las primeras expresiones de violencia política de género” (Otálora, 2017, p. 149).

Dicho lo anterior pareciera que en México se dan grandes transformaciones con la intención de robustecer el sistema gubernamental, sin embargo, el paso de los años deja ver que también se construyen o se fortalecen acciones que violentan el ejercicio de los derechos político-electorales ya reconocidos de las mujeres. Un ejemplo claro de tal circunstancia es Hermila Galindo y Elvia Carrillo Puerto, mujeres que expusieron la violencia política; en el primer caso, le negaron, desde la propia legalidad, el triunfo obtenido e impidieron que accediera al cargo de diputada federal en el año de 1917, para el cual resultó electa; en el segundo, decidió la dimisión tras recibir amenazas de muerte, si ella decidía asumir el cargo de elección popular que ganó en Yucatán en el año de 1923.

En concordancia, es menester mencionar algunos antecedentes históricos relevantes en torno al tema; en México se tiene registro que desde el año 1922 se conformaron organizaciones de mujeres que luchaban por el reconocimiento del derecho al voto, como consecuencia, en el año 1934 el presidente en turno, Lázaro Cárdenas, presentó una propuesta de reforma al artículo 34 de la Carta Magna con la intención de que las mujeres obtuvieran la ciudadanía; no obstante, esa reforma tuvo un trasfondo, debido a que tuvo lugar para que el mandatario no perdiera el apoyo de las múltiples agrupaciones feministas. Tal discusión se reavivó entre el año 1946 y 1947, culminando con la reforma constitucional del artículo 115 de la Ley Suprema que garantiza la participación de las mujeres en los procesos de elección a nivel municipal en igualdad de condiciones que los hombres siendo, por tanto, un país con democracia paritaria sumamente gradual.

Por otro lado, la falta de voluntad política para reconocer el derecho al voto llegó a su fin en el año 1953 con la reforma al artículo 34 constitucional que otorgaba la ciudadanía plena a toda la población. Es así como en nuestra nación se gesta la llamada *democracia proporcional*, a partir de medidas referentes a paridad de género, intentado con ello erradicar la violencia normativa, así como sentar las bases para la interiorización cultural. Con múltiples reformas a su favor, especialmente la del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), las mujeres comienzan tímidamente a exigir a los partidos políticos, suscitando de esta forma mayor participación a través del reconocimiento legal de la cuota de género en 1993.

Las cuotas de género, de participación por sexo o de mujeres, son una forma de acción positiva cuyo objetivo es garantizar la efectiva integración de mujeres en cargos electivos de los partidos políticos y del Estado. Es una medida de carácter compulsivo que obliga a incorporar mujeres en listas de candidaturas o en listas de resultados electorales, y transitorio, porque supone una vigencia sujeta a la superación de los obstáculos que impiden una adecuada representación de mujeres en los espacios de poder y representación política (Barreiro, 2000, p. 1).

Tales acontecimientos son el inicio de una serie de reformas que abrirían puerta a las mujeres en terrenos políticos. En el año 1993, se reconoce la necesidad de integrar participantes femeninas a los partidos políticos, pero más como una invitación que una obligación: “Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular” (COFIPE, 1993, Art. 175.3). Durante el periodo presidencial Salinista (1988-1994), se presentó un acercamiento femenino importante a la política mexicana, no obstante, siguió siendo fácil quebrantar la nueva regulación, pues ahora se les integraba en puestos dentro de los partidos, pero sin participar enteramente para un cargo público.

Lo anterior en virtud de que en nuestro país existen dos sistemas de elección política, el de mayoría relativa y el de representación proporcional, pues la revisión de los procesos electorales de los últimos 20 años así lo corrobora. En el caso de las mujeres son nominadas y elegidas por el segundo principio en distritos plurinominales, es decir, son designadas en el partido no por su conocimiento o carisma entre el electorado, sino por el porcentaje electoral que le resulte a cada formación política tras las elecciones.

Para el año 1997, el COFIPE estableció la obligatoriedad de *no exceder* el 70% de candidaturas por género para diputaciones y senadurías, creándose el sistema de *listas cremallera* que buscaba evitar la relegación de las mujeres a los peores sitios de las listas electorales en los partidos. De

igual manera en 2008, el código en mención, señaló que las solicitudes de registro para candidaturas del poder legislativo se presentaran por partidos o coaliciones con al menos 40% de aspirantes del mismo sexo, empero, en el año 2009, se dio uno de los casos más impactantes de las expresiones de violencia política en el país, las famosas “Juanitas”, de la LXI Legislatura en el entonces Distrito Federal, que habiendo sido electas constitucionalmente, cedieron aparentemente de manera voluntaria, su escaño a su suplente que casualmente era un hombre. El caso propició que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) estableciera un nuevo candado ya que, a partir de entonces, los miembros de las candidaturas de diputados y senadores serían obligatoriamente del mismo sexo, tanto el propietario como el suplente. Igualmente, en el año 2010, el IFE, aprobó modificaciones al Reglamento de Fiscalización, incentivando con ello a los partidos y organizaciones políticas a destinar el 2%, en 2021, el 3%, de su gasto ordinario para capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político para las actoras como otra medida afirmativa. Sin embargo, no existe evidencia de que, en efecto, se cumpla a cabalidad con esta disposición.

En conclusión, las *cuotas de género* se conducen bajo la premisa de que el pleno ejercicio de la ciudadanía de las mujeres es social, o sea, que apela a la modificación de normas, valores y roles de género en el ámbito político a fin de modificar el contenido, la lógica, así como los principios de actuación en espacios de poder y toma de decisiones. La definición de *cuotas* va más allá del aumento cuantitativo de féminas en espacios políticos. Representa un avance cualitativo en términos de procesos democráticos gubernamentales, lo cual exige a las instituciones y actores políticos una serie de cambios de distinta índole. Por ello, su implementación no ha estado exenta de fuertes resistencias, traduciéndose en una serie de obstáculos persistentes que actúan como limitantes de los objetivos, situación que motiva la reflexión respecto a los alcances reales de esta acción afirmativa (Medina, 2010).

La última modificación que se realizó en materia de paridad de género, fue al Decreto por el que se reformaron los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se conoció como *Paridad Total*, pues la llamada Legislatura de la Paridad de Género, en el año 2019, instituyó la paridad en los tres poderes, y órdenes gubernamentales, incentivando la discusión sobre violencia política de género, buscando así mecanismos formales para prevenirla, atenderla y sancionarla. Cabe resaltar que estas reformas en su mayoría fueron aprobadas de manera unánime², dejando clara la prioridad del tema para legisladoras y legisladores. Estos acontecimientos denotan, por otra parte, la participación masculina como agentes de cambio desde su trinchera, abonando a la formulación de políticas públicas para la paridad y alternabilidad.

La Organización de los Estados Americanos (OEA), a través de la Comisión Interamericana de Mujeres, estableció el primer acuerdo regional en materia de género mediante la aprobación de la *Declaración sobre la violencia y el acoso político contra las mujeres* (2015), fundada en la necesidad de “impulsar la adopción, cuando corresponda, de normas... para la prevención, atención, protección, erradicación de la violencia y el acoso político contra las mujeres, que permitan la

² Un ejemplo de voto unánime fue la Cámara de Senadores con el DICTAMEN de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales para la Igualdad de Género de Estudios Legislativos, el 14 de mayo del año 2018, a través del cual se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de paridad de género. Aprobado en lo general y en lo particular por 120 votos en pro, 0 en contra y 0 abstenciones. Se compartió a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

adecuada sanción y reparación de estos actos, en los ámbitos administrativo, penal, electoral...” (Albaine, 2017, p. 24).

Es importante acotar en este punto que la violencia política por el género tiene muchas formas de manifestarse, y es igualmente expresada contra candidatas y funcionarias públicas. En México baste nombrar los casos de Eufrosina Cruz, indígena de Santa María Quiegolani, Oaxaca, a quien en 2007 le fue anulado el triunfo electoral como presidenta municipal; el de Norma Leticia Salazar Vázquez, alcaldesa de Matamoros, víctima de un atentado del que, afortunadamente, salió ilesa; el de Aidé Nava, y el de Gisela Mota, ambas candidatas del PRD mártires de violencia física y finalmente asesinadas a manos de la delincuencia organizada; el de María Santos Gorrostieta Salazar, alcaldesa de Tiquicheo, quien sufrió dos atentados y fue reportada como desaparecida en 2012, para posteriormente ser hallada sin vida; o bien otros como el de la magistrada Yolanda Pedroza Reyes, del Tribunal Electoral en San Luis Potosí obligada a desistir de su cargo.

Atento a lo anterior, Santiago Nieto Castillo (2017, p. 159) enfatizó en este sentido que, como consecuencia de todos estos acontecimientos, el estado mexicano ha tenido la necesidad de tipificar conductas con la finalidad de sancionar todos los actos que representan o detonan violencia política contra las mujeres debido a su género. Es decir, se han creado los delitos electorales en virtud de que no existen mecanismos para prevenir, atender ni sancionar de manera más eficiente.

La legislatura de la paridad trajo consigo la reciente tipificación de la violencia política en razón de género, reforma de gran trascendencia jurídica que posicionó al país como el segundo en América Latina en tener una legislación de este tipo. La reforma se alinea con los objetivos de la CEDAW y la Convención Belén do Pará procurando la igualdad sustantiva, y no se contenta con establecer una definición a esta forma de violencia. Por el contrario, plasma conductas punibles; busca generar estadística en la materia mediante la Fiscalía General de la República; crea la Comisión de Paridad e Igualdad de Género en el Consejo General del INE, dotándole atribuciones que promueven la cultura a la no intimidación; incorpora la perspectiva de género en el monitoreo de procesos electorales; sanciona las conductas que constituyen violencia política en razón de género, y acota dicha paridad como la asignación 50/50 en candidaturas a cargos de elección popular, así como en nombramiento por designación, además establece que la integración de presidencias municipales, concejalías, regidurías y sindicaturas debe conformarse garantizando este principio.

La expresión democracia paritaria es reciente y su mayor impulso parece coincidir con la realización de la Conferencia de Atenas en 1992, en la cual se definió la paridad como la total integración, en pie de igualdad de las mujeres, en las sociedades democráticas, utilizando para ello las estrategias multidisciplinarias que sean necesarias (Zúñiga, 2005, p.1).

En términos generales, la paridad de género en el ámbito político no es otra cosa que considerar en la vida democrática del país la participación igualitaria, hablando cuantitativamente, entre hombres y mujeres, es decir se aspira a conformar un sistema político en porcentajes iguales entre estos géneros.

Los retos: armonización jurídica y ¿por qué no es suficiente la legislación?

Hablar de armonización legislativa implica describir la conformación del Sistema Normativo Mexicano, acorde con los artículos 39 y 40 constitucional que, de forma general, señalan: es voluntad del pueblo mexicano constituirse como república, federal, democrática, laica y representativa, lo cual concatenado con el principio de supremacía constitucional, el ordenamiento jurídico en México debe ser congruente y alinearse a la Carta Magna, es decir, aún y cuando las entidades federativas gozan de autonomía en especial para crear sus leyes, no se debe soslayar que éstas deben coincidir con el pacto federal por igual; dichas leyes deben estar ajustadas a los principios constitucionales, identificándose como armonización normativa.

Es importante resaltar que el fenómeno de estudio es diferente a lo que tradicionalmente se conoce como *inconstitucional* o *anticonstitucional* porque estos términos se usan generalmente para señalar que un acto de autoridad o ley es contrario a la constitución o simplemente que no está contemplado en ella; contrario a la armonización normativa que, esencialmente, busca alcanzar un sistema normativo eficaz y funcional, con base en el hecho de que las leyes federales y locales coinciden en la forma de regular una situación particular, es decir, unificar criterios legales. De acuerdo con la información que publica el Centro de Estudios para el logro de la Igualdad de Género, la armonización legislativa implica hacer compatibles las disposiciones federales o estatales, según corresponda, con las de los tratados de derechos humanos, con el fin de evitar conflictos y dotar de eficacia a estos últimos (Cámara de Diputados, 2021).

Otro aspecto importante a considerar es el que apunta el doctor Arturo Garita (2015) al señalar que es necesario distinguir entre armonización legislativa y normativa; la primera hace referencia a la no discordancia entre lo dispuesto en los tratados internacionales de los que forman parte los Estados Unidos Mexicanos y la legislación propia de este país, mientras que la segunda alude al trabajo parlamentario que deben realizar las legislaturas de los estados miembros de la Federación, a efecto de que la Constitución y las leyes estatales se supediten a lo dispuesto en la Carta Magna, así como en las Leyes Generales o Federales.

Ahora bien, la legislación en materia de violencia política por razón de género es un régimen normativo que se caracteriza por esa falta de armonización que hay en el país. No se soslaya que al menos 26 entidades avanzaron con celeridad en aprobar las reformas asociadas a dicha violencia, aunado esto a los avances significativos en la materia a nivel federal, siendo una realidad las experiencias que la sociedad mexicana vive constantemente; de estas, quizá la más representativa sea la del caso de las *Manuelitas*, acontecido en Chiapas durante el proceso electoral del 2018, donde más de 60 candidatas electas fueron presionadas a renunciar para dejarle su lugar a un hombre. Afortunadamente, el tema fue atendido con perspectiva de género, obligando a prevenir futuros casos a través de la armonización en materia de paridad en el estado. Una situación similar se suscitó apenas un año después, lacerando los derechos de mujeres electas en Oaxaca.

En este sentido y aplicando el método deductivo es posible advertir que, de acuerdo con un informe que presenta el Centro de Estudios para el logro de la Igualdad de Género sobre el “Seguimiento de armonización legislativa estatal en los temas de derechos humanos de las mujeres”, en el período de diciembre de 2017 a septiembre de 2018, sólo Aguascalientes, Coahuila, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Yucatán y Zacatecas presentaron iniciativas de modificaciones a sus leyes en materia de Igualdad, en tanto que en materia de No Discriminación los estados con actividad legislativa fueron: Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Estado de México y Tamaulipas. Finalmente, en materia de leyes para una vida libre de Violencia

destacan los estados de: Coahuila, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa y Yucatán. Asimismo, se señala en el mismo documento que los estados que llevan mayor tiempo sin realizar modificaciones son Guerrero, Campeche, Guanajuato y Querétaro (Cámara de Diputados, 2020).

De lo anterior es dable señalar que la República Mexicana bajo su régimen federalista, aparentemente avanza en los procesos legislativos para hacer frente al reto de disminuir o erradicar la violencia de género, sin embargo, parece que sus esfuerzos son dispersos y además impulsados en diferentes momentos. Entonces, nuevamente queda al descubierto la necesidad de armonizar, es decir, de trabajar de manera simultánea y convergente para que el sistema normativo sea más eficiente y funcione como un mecanismo idóneo, para que, al momento de su aplicabilidad, la sociedad perciba esta normatividad como una verdadera acción afirmativa. Con miras a lograr una verdadera armonización legislativa resulta interesante analizar la tipología que propone Santiago Nieto Castillo (2017), en relación con las formas de agresiones que han vivido las mujeres:

1. A mujeres por el hecho de serlo.
2. Que afectan a féminas que participan en el ámbito público con el objetivo de inhibir su proceso de empoderamiento.
3. Como parte del marco de sometimiento de prácticas patriarcales y del estatus quo de una sociedad determinada.
4. Fundadas en el convencimiento de un actuar correcto -perspectiva de superioridad del agresor que le permite generar actos de sometimiento-.
5. Fundadas en la debilidad institucional que provoca la impunidad –los agresores parten de la premisa de que no serán sancionados debido a la debilidad de los sistemas de procuración e impartición de justicia, en gran medida por la inexistencia de una ley que sancione las conductas.

Con lo anterior es posible advertir que las y los legisladores deben unificar criterios de valoración sobre los acontecimientos que se han vivido en México, en torno a la violencia política contra las mujeres en razón de género para lograr gestar normas eficaces, tanto en el ámbito federal como en el estatal.

Una de las acciones importantes y complementarias dentro del sistema gubernamental mexicano es la creación de instituciones que se ha dedicado al fomento, promoción, divulgación y atención de casos, como el Instituto Nacional de las mujeres (INMUJERES) que, apoyándose con los Observatorios Locales de Participación Política de las Mujeres (OLPPM), impulsó la construcción del Índice Nacional de Paridad Política, el cual trabaja cotidianamente con mecanismos locales para garantizar los derechos políticos y electorales de las mujeres, así como vigilar el progreso de las entidades en términos aplicados del principio de paridad. De acuerdo con el Observatorio INMUJERES (2020) se advierte que las entidades analizan sus avances por medio de ocho dimensiones:

1. Constitución y Marco Legal
2. Derecho al Sufragio
3. Cuota / Paridad
4. Poder Ejecutivo y Administración Pública
5. Poder Legislativo

6. Poder Judicial y Poder Electoral
7. Partidos Políticos
8. Gobierno Local

En abril 13 de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto de reforma por el que se exige a las legislaturas, armonizar su marco jurídico a fin de promover la igualdad sustantiva. En este sentido la entidad mexicana no descuida el marco federal, ni las disposiciones internacionales, contempla que la paridad de género debe permear en las secretarías del poder ejecutivo, dependencias y organismos autónomos, tales como el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y el Poder Judicial, buscando incentivar la participación equitativa en todos los espacios de toma de decisiones.

Es así como los diferentes niveles de gobierno están generando instrumentos que aseguren plazas a las mujeres dedicadas a la política, y asimismo dar seguimiento a los casos de violencia política denunciados, según el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género. Sobresale a marzo del 2021 la sanción a 19 personas (cuatro mujeres y 15 hombres) en nueve entidades de la república: Campeche, Quintana Roo, Veracruz, Yucatán, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro, Sonora y Tabasco (INE, 2021). Tal información es por demás ilustrativa, pues es un llamado a mejorar los procesos electorales está llegando a más víctimas, atreviéndose a levantar la voz y confiar en instancias reguladoras.

Para finalizar esta investigación es necesario reiterar: la armonización de normas en materia de violencia de género es el primer paso para evidenciar un verdadero avance, no es posible trabajar con un sistema donde cada subsistema avanza en diferentes ritmos y lo que es peor en diferentes direcciones, ya que esto siempre generará como resultado normas no eficaces y por lo tanto problemas sociales no resueltos. Por otro lado, al avanzar en la armonización legislativa surge la responsabilidad de la sociedad civil, porque las normas por sí solas no tienen un efecto automatizado, luego entonces se requiere de una capacitación para aquellos que tienen la responsabilidad de aplicar las normas, y asimismo se requiere sumar esfuerzos para un cambio cultural en la sociedad. Sólo si se logra esto se podrá construir un binomio idóneo para hacer frente a este reto sobre eliminación o disminución de violencia política en razón de género. Se hace énfasis en la violencia de tipo político porque es el objeto de estudio del presente artículo, sin embargo, es una fórmula que puede ser útil para enfrentar todo tipo de violencia en razón de género.

CONCLUSIONES

1. Se ha identificado de forma clara que la violencia política contra las mujeres en razón de género en términos ordinarios es toda acción u omisión encaminada a limitar, menoscabar o restringir el ejercicio de los derechos humanos, fundamentalmente de las personas y principalmente de las mujeres.
2. Todas las formas de violencia contra los grupos vulnerables, así como el dificultoso acceso a la plenitud de derechos, están profundamente vinculadas a las construcciones sociales inequitativas que se han adoptado y sostenido históricamente; por ello urge la necesidad de seguir perfeccionando el Estado de Derecho.
3. La cultura política, así como las propias autoevaluaciones sobre las capacidades y oportunidades para integrarse a la vida pública, corresponde a una primera cubierta de

cemento, interiorizada, normalizada y ampliamente justificada. Producto de la enraizada tradición, se suman los techos de cristal que suscitan una visión estereotipada de los géneros limitantes del acceso a candidaturas, pero también promueven que las y los votantes frente a la igualdad de condiciones con sus pares varones, prefieran elegirlos al considerarlas inexpertas.

4. Sin embargo, desde dependencias gubernamentales y los espacios pro-equidad locales y federales se ha trabajado en la profesionalización de las mujeres políticas y servidoras públicas, que no solo visibilizan, también presentan oportunidades de participación destinados a ellas en casi el 100%.
5. Las rupturas que impulsan la participación de las mujeres requieren no sólo mejoras a los marcos jurídicos, sino un compromiso político y social por el avance en la formulación de alternativas que acompañen culturalmente dichos adelantos, así como la creación de avenencia entre las postulantes o quienes laboran ya en cargos de poder, y actores políticos, para formar un frente común y así avalar la eliminación paulatina -pero urgente- de la violencia política de género, que despacio enraíce transformación en miras de la igualdad sustantiva.
6. No se soslayan los esfuerzos del estado mexicano en pro de la erradicación de la violencia por razón de género, sobre todo en el ámbito político, sin embargo, actualmente resulta necesaria la mirada de las y los legisladores en escenarios federales y políticos para poder establecer y unificar criterios en torno a los instrumentos normativos que garanticen un sistema eficiente y funcional, lo que se traduce en una armonización legislativa y normativa.
7. Al abordar dentro de este trabajo un tópico que se desprende del ejercicio del derecho humano de igualdad, así como del principio de la no discriminación, es relevante convocar no sólo a las instituciones públicas, sino también y más aún, a la sociedad civil, para conformar un binomio fuerte y sólido capaz de lograr ese fin último tan necesitado (la erradicación de la violencia de género). Lo anterior en virtud de que, aun cuando el Estado haga lo propio respecto a la armonización legislativa y normativa, también es de vital importancia que la sociedad asuma su responsabilidad y que se haga partícipe de las acciones afirmativas y con esto se estaría avanzando a un escenario sobre “educación y cultura” para cambiar la mentalidad de la sociedad.
8. Así, el reto más fuerte que enfrenta México es justamente en educación y cultura: implica incentivar la suma de voluntades de la sociedad para que las normas alcancen su eficacia. Sin lugar a duda somos auto-responsables de invertir en un proceso educativo, en tanto que el Estado Mexicano debe invertir lo necesario para garantizar educación de calidad, pero, sobre todo, forjar una sociedad con un criterio que permita sumar a las acciones positivas, si bien, la sociedad adulta en este momento representa un reto complejo en este sentido. Lo cierto es que en una sociedad como la del pueblo mexicano aún es rescatable el sector social infantil, es preciso apuntar y generar sinergias para que este gremio social sea el proveedor de una sociedad adulta con la garantía de hacer tangibles los primeros resultados que apuntalarán la erradicación o por lo menos la disminución de la violencia política contra las mujeres en razón de género.

REFERENCIAS

- Albaine, Laura (2017), “Marcos normativos contra el acoso y violencia política en razón de género en América Latina”, en FreiDenberg, Flavia y valle Pérez, Gabriela del, Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-TECDMX.
- Barreiro, Line. y Soto Clyde. (2000). Cuota de género Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). <http://iidh.ed.cr10/11/09>
- Cámara de Diputados (2020) “¿Qué es la armonización legislativa?” LXV Legislatura. http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_logro_de_la_igualdad_de_genero/01d_seguimiento_a_iniciativas_y_proceso_de_armonizacion_legislativa/01c_proceso_de_armonizacion_legislativa#:~:text=La%20armonizaci%C3%B3n%20legislativa%20o%20normativa,dotar%20de%20eficacia%20a%20estos
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019, julio), Observatorio de Igualdad de género de América Latina y el Caribe, <https://oig.cepal.org/es>
- Diario Oficial de la Federación (1993). Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipec/COFIPE_ref03_24sep93_ima.pdf
- Diario Oficial de la Federación (2007). Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209278/Ley_General_de_Acceso_de_las_Mujeres_a_una_Vida_Libre_de_Violencia.pdf
- Diario Oficial de la Federación, DOF, (2020). Derecho por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia. https://dof.gob.mx/index_111.php?year=2020&month=04&day=13#gsc.tab=0
- García, Carina (2021, mayo 10). Los casos de violencia política contra las mujeres incrementan 80% en campañas. *Decisión* 2021. <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/05/10/los-casos-de-violencia-politica-contra-las-mujeres-incrementan-80-en-campanas>
- Garita, Arturo, (2015). Armonización normativa, https://www.senado.gob.mx/BMO/index_htm_files/Armonizacion_normativa.pdf
- Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (2020, septiembre). Sistema de Indicadores de Género SIG, Indicadores Básicos. http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/panorama_general.php?menu1=8&IDTemas=8&pag=1
- Instituto Nacional de las Mujeres INMujeres, septiembre 2020, Sistema de Indicadores de Género SIG, Indicadores Básicos, Disponible en: http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/panorama_general.php?menu1=8&IDTemas=8&pag=1
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2021, marzo). Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género 2021. <https://www.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>
- Medina Espino, Adriana (2010). *La Participación Política de las Mujeres. De las cuotas de género a la paridad*. México: Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. Cámara de Diputados. http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxi/part_pol_muj.pdf

- Nieto, Santiago (2017), “¿Qué debe tener un buen marco normativo para luchar contra la violencia política?”, en FreiDenberg, Flavia y Valle Pérez, Gabriela del, *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-TECDMX.
- Organización de los Estados Americanos (2015). Declaración sobre la violencia y el acoso políticos contra las mujeres. <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/declaracion-esp.pdf>
- Organización de los Estados Americanos, (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará. <https://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp>
- Otálora Malassis, Janine (2017), “Participación y violencia política contra las mujeres en América Latina: una evolución de marcos y prácticas”, en FreiDenberg, Flavia y Valle Pérez, Gabriela del, *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-TECDMX.
- Ruiz Carbonell, Ricardo (2019). *Mujeres y derechos políticos en México: una introducción conceptual* (Segunda ed.). Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Sánchez de los Montero Arriaga, Anel Cecilia (2020) La violencia de género en México, ¿en qué vamos? *Revista Digital Universitaria*, 21 (4), 1-10. https://www.revista.unam.mx/wp-content/uploads/a1_v21n4.pdf
- Sistema de Información Legislativa (2022). Glosario SIL, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=277>
- Zúñiga Añazco, Yanira. (2005). Democracia paritaria: de la teoría a la práctica. *Revista de derecho* (Valdivia), 18(2), 131-154. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502005000200006>

Citizen participation from university classrooms: case of a legislative simulator

La participación ciudadana desde las aulas universitarias: caso de un simulador legislativo

Berenice Legorreta Rebollo

 <https://orcid.org/0009-0009-0531-6219>

Universidad Iberoamericana, México.

belere2012@gmail.com

Abstract: Significant knowledge from university classrooms can be considered a challenge for teachers, the objective of this paper is to demonstrate that the teacher-student task can have greater scope and visibility through simulation in real scenarios where ideas, knowledge, skills, and attitudes are put to the test, which generate citizen participation. Participatory democracy and the bibliographic and descriptive method are used as a theoretical framework, the participation of university students at the undergraduate level in a legislative simulator is presented, with a legislative proposal on the inclusion of the Mexican Sign Language (LSM) at the high school level education for the deaf community of the State of Mexico.

Key Words: citizen participation, legislative simulator, legal education.

Recepción: 13 de noviembre de 2022

Aceptación: 15 de febrero de 2023

Resumen: El conocimiento significativo desde las aulas universitarias puede considerarse un reto para los docentes, el objetivo del presente trabajo consiste en demostrar que el quehacer docente-discente puede tener mayor alcance y visibilidad a través de la simulación en escenarios reales donde se ponen a prueba ideas, conocimientos, habilidades y actitudes las cuales generan participación ciudadana. Se tiene como marco teórico la democracia participativa y el método bibliográfico y descriptivo, se presenta la participación de estudiantes universitarios de nivel licenciatura en un simulador legislativo, con una propuesta legislativa en materia de inclusión de la Lengua de Señas Mexicanas (LSM) en el nivel medio superior para la comunidad sorda del Estado de México.



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

Palabras clave: participación ciudadana, simulador legislativo, enseñanza jurídica.

INTRODUCTION

This paper aims to describe a case of citizen participation, based on the presentation of a legislative proposal for the inclusion of Mexican Sign Language (MSL) at the high school level, under a legislative simulator, to encourage participation in real scenarios of university students in matters of public interest. The main objective is to demonstrate that the teacher-student work done in university classrooms can have greater reach and visibility through simulation where ideas, knowledge, skills, and attitudes developed in the university educational environment are put to the test.

The theoretical framework proposed for this is Carole Pateman's theory of participatory democracy, which has its antecedents in the political theory of democracy, which was reborn in the post-war period, when concepts such as democracy, freedom and equality gained strength and gave rise to the emergence of participatory democratic models. In these models, the intention is to rescue the participation of the citizen exercise, since contemporary democracy has been marked by the rejection or distrust of citizens, who place a parallelism between democracy and representative government without focusing on the living conditions of the people. In the 1970s, the word *participation* became popular, especially under the push of student demands at the higher level that demanded new forms of participation.

The methodology used is the bibliographic method and the descriptive method; the former seeks to identify texts from which to structure an adequate explanation of the subject to be described, placing it in each context, space, and time. This methodology also allows to know similar documents or with related information, discriminating the useful and original texts according to the proposed objective and selecting those with concrete and reliable data. The second method seeks to present the results of the observations made from the perspective of the university teacher, supported by the theory of participatory democracy, highlighting mainly the element of citizen participation, for this purpose the events are organized, analyzing, and describing in a systematic, clear, and concise manner each moment of the process.

The first section deals with citizen participation, from the approach of the theory of participatory democracy, where the university student is placed in a democratic context, with civil, political, and social rights. This citizen creates social expectations by belonging to a public institution where few people pass the admission exam, in this sense the university's mission is sought in a democratic context that favors citizen participation, echoing the social responsibility it acquires.

The second section deals with the legislative simulation as a form of university praxis, born from the conviction that the student is guaranteed the exercise of citizen participation and that there are groups historically ignored in their rights. Consequently, being in a position of educational privilege, his social responsibility grants him the possibility of the instrumental application of the acquired knowledge in favor of the most vulnerable groups.

Finally, the case of the legislative simulator is described, where students of the Bachelor's Degree in Social Work of the Faculty of Behavioral Sciences participated in November 2019 with the proposal for de incorporation of the Mexican Sign Language (MSL) in the high school level, under the approval at the plenary of the simulator, its presentation in the legislative chamber

(Chamber of Deputies) of the State of Mexico and its discussion in the commission of education, culture, science and technology.

CITIZEN PARTICIPATION FROM THE UNIVERSITY CLASSROOMS

The exercise of public power in a democratic society goes hand in hand with the exercise of that power by citizens through citizen participation, which strengthens democracy and at the same time makes it more complex and dynamic. The theory of participatory democracy raises the possibility of putting into practice everything considered as the formal recognition of people's rights, but which reaches its full extent and does not remain in the document: "*El modelo democrático participativo (...) se caracterizó por generar en las personas una coincidente convicción respecto a la posibilidad de la aplicación de sus propuestas en el escenario social*"¹ (Vallejos, 2007, p. 3). In this sense, Carol Pateman's model of democratic participation proposes higher levels of social and political commitment, as well as the recognition of the role played by citizens, at this point, it is linked to citizen participation from university classrooms. This example leaves consensus in the past, because during the post-war period, the dissatisfaction of society in economic and social issues is manifested, product of a divided and elitist society, as well as a liberalism that had not been able to mitigate problems such as poverty and social inequality:

La teoría social de la democracia participativa está constituida alrededor del principio central de que los individuos y sus instituciones no pueden considerarse aisladamente unos de otros. La existencia de instituciones representativas a nivel nacional, no son suficiente para que haya participación democrática. Para alcanzar la máxima participación de todos, esto es, que exista participación en la base de la sociedad, ésta debe ubicarse tanto en los niveles institucionales como en otras esferas, como capacitación y entrenamiento social (social training) para la democracia, de ese modo podrán desarrollarse las necesarias actitudes individuales y las cualidades psicológicas. (Pateman, 1970, p. 72).²

Based on this idea, the university as a higher level institution is part of those other spheres where participation is encouraged from the social base at public levels, it generates links with organizations that strengthen the democratic context and, since the public university is an inclusive space, this type of practice favors social retribution and creates conviction in its student population about the possibility of the implementation of its proposals in the social sphere.

Therefore, although it has been empirically demonstrated that most individuals (especially those of low socioeconomic status) have little interest in public activities, the real inequalities of social class, as well as sex and race, limit equality and freedom. Therefore, it is necessary to generate from the university alternatives for common people, counteracting apathy, and the fact that public affairs are left only in the hands of representatives. The university forms and educates; citizen participation has a profoundly educational connotation in the theory of participatory democracy. In this sense, the concept of citizen participation takes on special relevance since "*la persona común tiene posibilidades de representar un rol determinante en la mejora de sus propias condiciones de*

¹ The participatory democratic model (...) was characterized by generating in people a coinciding conviction regarding the possibility of the application of their proposals in the social scenario.

² The social theory of participatory democracy is built around the central principle that individuals and their institutions cannot be considered in isolation from one another. The existence of representative institutions at the national level is not sufficient for democratic participation. To achieve maximum participation of all, i.e., participation at the grassroots of society, it must be located both at the institutional levels and in other spheres, such as social training for democracy, so that the necessary individual attitudes and psychological qualities can be developed.

vida. Ser parte en la toma de decisiones se convierte en una expectativa real de las personas” (Vallejos, 2007, p. 14).³

Therefore, the public university is inserted in a democratic society, which implies certain characteristics in the rights and obligations of its citizenship. The university maintains an active role since participation has a very close link with education.

...se puede considerar que la principal función de la participación es educativa, en el más amplio sentido de la palabra, tanto en los aspectos psicológicos del desarrollo de habilidades como en los prácticos, en la eficacia de los procedimientos que compromete. Participación significa tanto ser parte en la toma de decisiones, como igualdad política en tanto igualdad de poder, en la determinación de los resultados de las decisiones (Vallejos, 2007, p. 27).⁴

According to the sociologist and scholar of citizenship T. H. Marshall, there are three types of rights inherent to citizenship: 1) Civil rights: they protect the security of the citizen and allow him/her to be autonomous with respect to the state, as they consider the individual as a competent subject capable of making decisions and recognizing his/her interests and preferences; 2) Political rights: the ability of subjects to elect those who will govern them; and 3) Social rights: they guarantee the minimum conditions of survival and dignity for all members of the community under conditions of equality (Olvera, 2015, p. 30). In the latter, the proposal of the legislative simulator is focused, the reason for the exposition of this document, where citizen participation makes use of the prerogatives acquired, such as the influence on the decisions of the representatives of the local legislative power.

Pateman conceives the meaning of citizen participation as an active part of decision making, as political equality, which implies equality of power, in such a way that it influences decisions and results and therefore, participatory democracy exists where society has democratized its political system with the participation of society in all its areas. On the meanwhile, the Directorate of Citizen Participation of the Electoral Institute of the State of Mexico defines:

La participación ciudadana es una actitud de las y los ciudadanos que implica el conocimiento y ejercicio de sus derechos y obligaciones; que se organicen para exigir su respeto, se involucren, opinen y colaboren en la construcción conjunta de las políticas y decisiones del ámbito público, fortaleciendo así a la democracia (IEEM, 2022).⁵

Consequently, citizen participation is all activities undertaken by citizens within a regulatory framework, which aim to influence, persuade, and impact the decisions of representatives, bearers of certain social interests. It is important to clarify that without this “regulatory” feature, citizen participation becomes a form of rebellion or social mobilization. This is because the acquisition of the status of citizen implies an acceptance *per se* of the rules of the game of

³ The common person has the possibility of playing a determining role in the improvement of his or her own living conditions. To be part of the decision making process becomes a real expectation of the people.

⁴ ...the main function of participation can be considered to be educational, in the broadest sense of the word, both in the psychological aspects of skill development and in the practical aspects, in the effectiveness of the procedures it engages. Participation means both being part of the decision-making process and political equality as equality of power in determining the results of decisions.

⁵ Citizen participation is an attitude of the citizens that implies the knowledge and exercise of their rights and obligations; that they organize themselves to demand their respect, get involved, give their opinion and collaborate in the joint construction of policies and decisions in the public sphere, thus strengthening democracy.

democracy, the rule of law and the freedom of individuals. Citizen participation is inherent to democracy; its exercise strengthens it.

THE MISSION OF THE UNIVERSITY IN DEMOCRACY

The university has established itself as the institution of higher education par excellence, the majority of the population expects its acceptance or admission because they see in it an opportunity to fulfill their social aspirations, the achievement of social mobility, therefore, it is important to answer what is the mission of the university, because in a democracy where one is free to access educational opportunities, the university creates expectations on those who managed to pass the admission exams, if the university chooses the best, then they have a social responsibility as well as the institution that welcomes them. Ortega y Gasset (2001) clarifies what higher education consists of: the teaching of intellectual professions, scientific research, and the preparation of future researchers. However, he makes a wise criticism about culture:

La Universidad, complicando enormemente la enseñanza profesional, y añadiendo la investigación, ha quitado casi por completo la enseñanza o transmisión de la Cultura y ha parido al nuevo bárbaro, al profesional retrasado en su época, alejado de su época, su actualidad, y los problemas de su mundo (Ortega y Gasset, 2001, p. 4).⁶

In this section, the university should resume its role as a guiding institution in the rescue of social awareness, to generate a more active citizen participation from its classrooms, the promotion of the exercise of their rights in the corresponding instances, the creation of spaces for interaction with other institutions, linking with organizations that work in favor of the most disadvantaged groups. Within the general culture can be located the civic culture or education, generally related to the transfer and improvement of values, currently the National Electoral Institute (Instituto Nacional Electoral, INE) states that:

La educación cívica es, precisamente, un proceso orientado a construir valores y prácticas democráticas en una sociedad. La ecuación de la educación cívica tiene dos variables que pueden orientarse en una estrategia común: medios y actores fundamentales, pero también debe advertir que las y los destinatarios forman un universo plural, diverso y complejo que, a su vez, reacciona y se adapta al entorno político en el que actúa (INE, 2016).⁷

In this sense, the construction of these values and democratic practices goes beyond casting the citizen vote every time there are elections of representatives, but to be a platform for the empowerment of citizens where the same citizen recognizes and defends his or her rights and freedoms. This is where political culture is included, Durand Ponte (2004) defines it as the set of rules and resources that enable the actors to calculate their political actions. That is to say that to exercise it there must be knowledge, work, involvement, therefore, there are epistemic, affective, and qualifying elements with which political culture generates citizen participation. In this sense, the students who created the proposal presented here are part of the Autonomous University of the State of Mexico (UAEMex), whose mission is:

⁶ The University, by greatly complicating professional education and adding research, has almost completely taken away the teaching or transmission of Culture and has given birth to the new barbarian, the professional who is backward in his time, far from his time, his reality, and the problems of his world.

⁷ Civic education is, precisely, a process aimed at building democratic values and practices in a society. The equation of civic education has two variables that can be oriented in a common strategy: means and fundamental actors, but it must also take into account that the addressees form a plural, diverse and complex universe that, in turn, reacts and adapts to the political environment in which it operates.

La comunidad UAEMéx genera, estudia, preserva, transmite y extiende el conocimiento universal con la finalidad de contribuir a logro de nuevas y mejores formas de existencia y convivencia humana, universal, nacionalista, libre, justa y democrática, conformada de personas talentosas, éticas, íntegras, críticas, solidarias y reflexivas, con énfasis en la construcción de la paz, poseedoras de una sólida preparación, así como comprometidas con la igualdad, la defensa de los derechos humanos y la justicia, el desarrollo sostenible y el bien común (Universidad Autónoma Del Estado de México - Misión y Visión, n.d.).⁸

The commitment shown in the last lines is consistent with the work done, a group of students that through the practice of the knowledge acquired seeks to generate a proposal to bring justice to a part of the population of the State of Mexico that is historically vulnerable.

Undoubtedly, being a university student brings with it social expectations, even more so if the training has a social focus, in addition to being a person who is being prepared professionally, it is expected to have a greater and better social conscience, critical and analytical capacity on issues of general interest, social sensitivity to the problems of the most disadvantaged, ability to propose solutions to emerging and historically ignored problems and commitment to the defense of human rights. Being a university citizen implies a new attitude towards current challenges, but with full awareness of history and possible future events, analyzing the circumstances that have placed various groups at a disadvantage, within a context of economic globalization and profound social inequality.

LEGISLATIVE SIMULATION, A FORM OF UNIVERSITY PRAXIS

At the university, lawyers, doctors, accountants, social workers, psychologists, political scientists, architects, engineers, etc. are educated, and all of them require, in addition to the theory they receive in the classroom, the practice of the skills that are inherent to their respective professions, i.e., the instrumental part. They require scenarios where the above is put to the test, but which also place them outside their comfort zone and allow them to explore or discover new skills. It is important to clarify that praxis implies a previous process and must be generated from a responsible, conscious, and critical reflection on the work being performed.

The UAEMex has laboratories in most of its schools that are appropriate to the professional training that is taught, for simulation scenarios, traditionally focused on the area of natural sciences, specifically in areas of health, where:

Mediante la simulación, el alumno, adquiere habilidades, destrezas, técnicas para la solución de problemas a través del ensayo y error, verificar sus intervenciones, aprende de manera sistemática, enfoca sus conocimientos en

⁸ The UAEMex community generates, studies, preserves, transmits and extends universal knowledge in order to contribute to the achievement of new and better forms of existence and human coexistence, universal, nationalist, free, just and democratic, made up of talented, ethical, integral, critical, supportive and reflective people, with emphasis on peace building, possessing a solid preparation, as well as committed to equality, the defense of human rights and justice, sustainable development and the common good (University of Mexico), with an emphasis on peace building, with a solid preparation, as well as committed to equality, the defense of human rights and justice, sustainable development and the common good.

actividades prácticas y razonadas, tiene la retroalimentación necesaria para el logro de los aprendizajes clínicos y disminuya de manera significativa los errores en la práctica clínica (Mendoza, n.d., p. 4).⁹

However, as in many other things, the social sciences have adapted certain terms and practices from the natural sciences and have adapted them for their own purposes, such is the case of the laboratories of social work, psychology, education, and physical culture and sports that were recently inaugurated in the Faculty of Behavioral Sciences.

La simulación es una técnica de enseñanza (no una tecnología) empleada para sustituir o ampliar las experiencias reales, a través de experiencias guiadas e interactivas. Las experiencias de la simulación deben ser consistentes, reproducibles, estandarizadas, seguras y predecibles para facilitar el aprendizaje significativo del estudiante. La técnica responde a los cuestionamientos que nacen de la búsqueda y construcción mental sobre cómo se debe actuar oportunamente ante situaciones familiares, sociales o científicas de nuestra vida cotidiana (Bordogna, et al., 2017, p. 3).¹⁰

Moreover, just as medicine and nursing to mention a few, work with people's health, social sciences do the same from sociological, political, or economic approaches and there are skills, aptitudes and attitudes that must be developed at the same time.

Los espacios de simulación en las universidades públicas permiten a los estudiantes aplicar competencias no solo teóricas, sino también interpersonales, al necesitar enfrentarse a situaciones de acuerdo a su contexto sociocultural; comunicación, manejo del conflicto y clarificación del rol, son solo algunas de las habilidades que se potencializan en los estudiantes al ponerlos en una situación a la que ellos se enfrentarán en su práctica profesional, con la ventaja de que es un espacio seguro de retroalimentación y aprendizaje (Salas-Medina, et al., 2017, p. 1).¹¹

In the simulators, the role of the teacher is slightly modified, from being a facilitator to a spectator or companion, who monitors the performance of their students, records skills put into practice, reactions to unforeseen situations, management of stressful situations, self-control and that of their work team, interpersonal relationships, and alliance building:

Las habilidades interpersonales entonces son las que permiten al individuo responder a determinada situación social, permitiendo una comunicación efectiva y manejar el conflicto en lugar de evitarlo; esto permite a la persona tener un mejor desempeño en todas las esferas de su vida (Kraiger y Kirkpatrick, 2010, p. 72).¹²

⁹ Through simulation, the student acquires abilities, skills, techniques for problem solving through trial and error, verifying his interventions, learns systematically, focuses his knowledge on practical and reasoned activities, has the necessary feedback for the achievement of clinical learning and significantly reduces errors in clinical practice.

¹⁰ Simulation is a teaching technique (not a technology) used to replace or extend real experiences through guided, interactive experiences. Simulation experiences must be consistent, reproducible, standardized, safe and predictable to facilitate meaningful student learning. The technique responds to the questions that arise from the search and mental construction of how to act in a timely manner in familiar, social or scientific situations of our daily life.

¹¹ Simulation spaces in public universities allow students to apply not only theoretical but also interpersonal competencies, as they need to face situations according to their socio-cultural context; communication, conflict management and role clarification are just some of the skills that are enhanced in students by putting them in a situation that they will face in their professional practice, with the advantage that it is a safe space for feedback and learning.

¹² Interpersonal skills then are those that allow the individual to respond to a given social situation, allowing effective communication, and managing conflict rather than avoiding it; this allows the person to perform better in all spheres of his or her life.

In this sense, the student obtains several benefits: he learns to know himself in stressful situations, identifies and controls his emotions, develops the ability to improvise, displays his creativity and tolerance for teamwork, generates professional identity, etc.

In the case presented here, conviction in what is being done, how it is being done and why it is being done is fundamental to the success of the proposal. The students who participate must believe in what they are doing and in the benefit that will be achieved, for which they must recognize the exercise of their right to participate as citizens, based on a proposal worked on in class that will benefit a certain social group. On the other hand, it is important to raise awareness of the need or urgency of proposing a solution to the problem posed, emphasizing the relevance of the group in question and the vulnerability of their basic rights throughout their history, as well as the opportunity to carry out actions to influence their welfare.

Now, how can citizen participation be strengthened in the classroom? How does the public university fulfill its commitment to educate informed, responsible and participatory citizens as proposed by Pateman in his theory of participatory democracy? The answers to these questions can be found in university classrooms; their classes, whether in face-to-face or virtual format, can contribute to the intrinsic nature of social retribution that the university has; the praxis of a participatory citizenship will be possible through the teaching of the active exercise of it, considering that university students at the higher level are citizens in full exercise of their rights.

The simulation of situations where actions of exercise and enforceability of rights and responsibilities allows generating an academic space where individuals can understand and learn about the exercise of their citizenship as a socio-historical construction where they have responsibility and a political practice of being citizens. The didactics of citizenship can be exercised from the teaching of social practices with socioeconomic, political, environmental, labor, etc., topics that seek to reach the reflection of citizen responsibility and not remain as a superficial practice of a requested task.

...la praxis se concibe como: reflexión y acción como unidad indisoluble, como par constitutivo de la misma y por lo tanto imprescindible. La negación de uno de los elementos del par desvirtúa la praxis, transformándola en activismo o un subjetivismo, siendo cualquiera de los dos una forma errónea de captar la realidad. La tensión entre este par dialéctico es una cuestión que constantemente se repite en toda práctica social (Masi, 2008, p. 78).¹³

The reflection and action of praxis makes it the ideal means to study and analyze proposals of a social nature. Through dialogue-debate, with the use of the idea and the word, it is possible to express what is thought, what is reflected, since as Freire mentions “*existir humanamente es pronunciar el mundo, es transformarlo. Los hombres no se hacen en el silencio, sino en la palabra, en el trabajo, en la acción, en la reflexión*”¹⁴ (Masi, 2008). Therefore, prior to participation in the simulator, hard work is carried out in class, which includes bibliographic and newspaper research, presentation of ideas and debate about them in an atmosphere of tolerance and respect, which must be maintained at the time of being in the plenary. Considering that young people increasingly seek

¹³ ...praxis is conceived as: reflection and action as an indissoluble unity, as a constitutive pair of the same and therefore indispensable. The negation of one of the elements of the pair distorts praxis, transforming it into activism or subjectivism, either of which is an erroneous way of grasping reality. The tension between this dialectical pair is a question that constantly recurs in all social practice.

¹⁴ To exist humanly is to pronounce the world, to transform it. Men are not made in silence, but in the word, in work, in action, in reflection.

more and more spaces (physical or virtual) to be heard and increasingly propose new ways of communicating, of being recognized or even of not being recognized, participatory democracy faces challenges: “*Es en la originalidad de las nuevas formas de experimentación institucional donde se pueden localizar los potenciales emancipatorios todavía presentes en las sociedades modernas*”¹⁵ (De Sousa, 2005, p. 10).

Therefore, these new forms of institutional experimentation should be taken into account by the university, opening spaces of linkage and expression for its university students, accompanied by a praxis that is the result of the work in the classroom; and that action in reflection seeks to rescue reality through praxis, transcending it first in the classroom and then outside it, therefore it is in the classroom space where these meta-analyses on social reality and its problems are born, it is considered the right place to manage proposals from a critical sense, with that jovial and idealistic energy of university youth.

The university teacher seeks to rescue these dialectical possibilities as a possible method to activate proposals for active citizenship where praxis and civil experience transcend and consolidate as a form of teaching and learning. The teacher becomes a dynamic agent of learning, he is in charge of grounding this understanding of the social reality of his students, for this it is necessary to exercise and shake the individual conscience in outstanding topics, because topics such as citizenship, gender, violence and work, are not solved by dictating classes or developing particular didactic units:

La técnica de simulación en la enseñanza es muy útil para lograr un aprendizaje significativo, y recrear experiencias que serían imposibles o difíciles de vivenciar en la realidad, tal como ocurre por ejemplo con los hechos del pasado y situaciones riesgosas (Simulación técnica didáctica en la enseñanza y aprendizaje (n.d.).¹⁶

Teaching in the social sciences has little innovation, currently in the knowledge society, where information and communication technologies (ICT) saturate the current generations with diverse information and they do not have the ability to discern which to use and which to discard, it is up to the teacher to place his students in other didactic scenarios:

En el proceso de enseñanza-aprendizaje específicamente en el proceso de aplicación de las estrategias didácticas constructivistas e innovadoras tienen mucha incidencia, además de la concepción que tenga el maestro acerca de la finalidad de la enseñanza de las ciencias sociales, también tiene gran trascendencia el tipo de mentalidad que tenga el maestro (Orozco, 2016).¹⁷

This author (Orozco, 2016) divides the teacher's mind into three types: rigid, that which resists changing their behaviors, beliefs or opinions, although evidence and facts show them to be wrong, the liquid one that assumes an open attitude to the search for information without being afraid of change and finally the flexible one, which has a modifiable body, a renewable direction. Therefore, for the simulation technique to have the opportunity to be integrated into the

¹⁵ It is in the originality of the new forms of institutional experimentation that the emancipatory potentials still present in modern societies can be found.

¹⁶ The simulation technique in teaching is very useful to achieve meaningful learning, and to recreate experiences that would be impossible or difficult to experience in reality, as occurs for example with past events and risky situations.

¹⁷ In the teaching-learning process, specifically in the process of applying constructivist and innovative didactic strategies, besides the teacher's conception of the purpose of teaching social sciences, the type of mentality of the teacher is also of great importance.

didactics of social sciences, the teacher must be open-minded to change, that is, allow openness to new ways of teaching and conceive in his students the idea of learning from other angles.

In this way, classroom praxis is driven, in the first instance by the teacher, then the student or student receives, internalizes, and formulates it to later put it into action as a product of this awakening of conscience in university spaces. Up to this point, the teacher's job is clear, however, it is important to clarify that the other part of the learning process is the responsibility of the student, for in a public university there are students from different socioeconomic or socio-cultural levels, which is sometimes determinant for the civic participation of young university students, who may have no commitment to the social problems that exist in their context, which translates into a lack of interest in taking an active part in making decisions that have an impact on their institution, community or country. However, carrying out these exercises of citizen participation outside the university classroom awakens the interest of students, as they leave the routine classroom and allows them to face different people and situations in a meaningful scenario, with their peers, confronting or complementing ideas and strengthening their professional training. In this way, university students, in addition to responding to the social expectations mentioned at the beginning, have the opportunity to contribute to the following: (ParlAméricas, 2022):

- Strengthening collective intelligence that provides a better analysis of potential impacts and a broader set of considerations throughout the legislative process to achieve better quality results.
- More inclusive and representative parliamentary decision-making.
- Increased public confidence in parliament.
- Strengthened legitimacy, co-responsibility for decisions and actions.
- Increased citizen understanding of the role of parliament and legislators.
- Opportunities for citizens to communicate their legitimate interests.
- More transparent and accountable parliaments.

In this way, we seek to counteract apathy towards issues of public interest, since unfortunately, most university students show little or no interest in issues of public interest. This is due to several reasons, among them:

En México ocurren dos acentuadas confusiones del concepto participación ciudadana, la primera tiene lugar al relacionarla con transparencia y rendición de cuentas y la segunda al limitarla solo a las experiencias de democracia directa; esto es, al impulso del referéndum, del plebiscito y de la iniciativa popular (Pérez, 2021, p. 36).¹⁸

Therefore, academic work can bear fruit by awakening the interest of students, with the presentation of proposals conceived and developed in an academic context, debated and voted in a legislative simulator, where the interests of citizens are represented, seeking solutions to various problems. Likewise, a valuable opportunity to influence the legislative power is precisely within the process itself, the search for topics in the political agenda of the legislature in turn and define priorities in terms of public policies, several actors take part in this power game: the political parties, male and female legislators representing their constituencies, the commissions

¹⁸ In Mexico, there are two accentuated confusions of the concept of citizen participation, the first occurs when it is related to transparency and accountability and the second when it is limited only to the experiences of direct democracy; that is, to the promotion of referendum, plebiscite and popular initiative.

that also seek to define their agendas, the presidency or board of directors that sets the tone for the plenary agenda, parliamentary groups in general and cabinets and public institutions that determine legislative priorities, at this point the citizen can become involved through an open dialogue that allows the identification of problems and suggestions or proposals through issues of impact on the federative entity or the country.

Now, the Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 71, III), states that the right to initiate laws or decrees is the responsibility of the Legislatures of the States and of Mexico City, and by participating in this legislative simulator, we seek to have an impact on this section III, since the host expresses this commitment: the proposals approved in the simulation exercise will be presented in the plenary, prior analysis of feasibility, and will be defended seeking to bring them to a successful conclusion in the corresponding commission.

THE LEGISLATIVE SIMULATOR AS AN OPPORTUNITY FOR CITIZEN PARTICIPATION

In Mexico there are no exact records of the beginning of legislative simulators, as a way to bring the legislative work closer to students in training, but these practices are relatively recent, since it was probably from the second decade of this century, when some legislators began to invite students from different universities and public or private schools to learn first-hand what the legislature did and replicate it. This type of event was mainly aimed at law and political science students, since it was considered that they had the ideal academic profile to work in a legislative simulator and, at the same time, it would be more useful for their current training as students and later on as professionals.

However, the invitation has been extended so that more students can have the opportunity to be for one or several days in the place of those who represent the legislative branch and the interests of the population of their constituencies, which has proved to be a great experience, as this has opened the opportunity to present real and debatable proposals that respond to the needs of the population represented, it is a privilege for any university student who is interested in citizen participation and can contribute ideas that benefit their state or their country:

Los simuladores legislativos son una herramienta para el aprendizaje de las nuevas generaciones sobre el trabajo parlamentario, ya que se fortalece la alianza entre el Poder Legislativo y las y los jóvenes. También es un ejercicio de debate, contraste de ideas y autoformación. Universidades e instituciones de prestigio en el que hacer parlamentario, el derecho y la ciencia política utilizan este recurso para ampliar el ámbito del contexto democrático abierto en donde la participación es activa y directa en el pleno, con ideas y propuestas que pueden llegar a tener influencia en propuestas de iniciativas legislativas (Pérez, 2022).¹⁹

Legislative simulators have become a valuable opportunity to bring together the legislative branch and university youth. In the last decade, this type of event has been held in different local chambers of the country, such as Veracruz, the State of Mexico, Mexico City, and in the Senate and the Federal Chamber of Deputies. It is also recognized that the universities themselves have

¹⁹ Legislative simulators are a tool for new generations to learn about parliamentary work, since they strengthen the alliance between the Legislative Branch and young people. It is also an exercise in debate, contrast of ideas and self-education. Universities and prestigious institutions in parliamentary work, law and political science use this resource to broaden the scope of the open democratic context where participation is active and direct in the plenary, with ideas and proposals that can influence proposals for legislative initiatives.

created this teaching strategy as a way to measure the debate capacity, legislative knowledge, skills and interpersonal skills of their students.

Carrying out a legislative simulator in the facilities of the local chambers or in the federal chamber means replicating with formality and solemnity a legislative session, including structure, processes and procedures, which means employing exhaustive research methods, as well as highly demanding exposition and oratory skills.

These models also allow the practice of lobbying skills such as negotiation, inclusion, tolerance and dialogue, which forces to rethink the soundness of the initial position, favoring receptivity and argumentation towards opposing ideas, the approach and rethinking of alliances or initial strategies, respectful criticism towards the ideas of other groups or opposing ideas, the above supported and based on the academic training received, as well as the civic culture obtained until that time that impact on the role being played: the representation of the interests of the governed.

Participating in this type of exercises brings citizens closer to scenarios that many times are far from being inclusive, perhaps that is one of the main advantages, because they can visualize the proposal of ideas as something much closer and feasible, they become potential political actors, as recently stated by a legislator from the State of Mexico:

...las universidades y el Congreso local deben sumar esfuerzos y fomentar los simuladores legislativos para mejorar la técnica parlamentaria de quienes lleguen a ser diputadas y diputados y que plasmen con iniciativas de ley las soluciones a las necesidades reales de la población del Estado de México (Rojas, 2022).²⁰

In this way, it can be concluded that legislative simulators are a way to exercise citizen participation, through proposals that respond to emerging needs of the entity or country, involving students in the exhaustive work of reviewing the legislation of their state, the presentation of a concrete proposal with sufficient and convincing statement of reasons that generates a fruitful debate and a consensus for or against, for mistakes are a learning opportunity and remain in the experience of the proponent. The following diagram shows the sequence of the participation in the legislative simulator that took place in 2019:

²⁰ ...the universities and the local Congress should join efforts and promote legislative simulators to improve the parliamentary technique of those who become deputies, and that they can translate the solutions to the real needs of the population of the State of Mexico into law initiatives.

Table 1. Sequence of participation in the Legislative Simulator.

Date	Location	Activity
September	Does not apply	Contact by telephone to confirm participation.
September	Classroom	Research work on various social issues (individual or in pairs).
October	Classroom	Presentation of proposal and debate in class, discarding of proposals.
November	Classroom	Definition and argumentative strengthening of the selected proposal.
November 18	Institute for Legislative Studies of the State of Mexico	Inauguration of the simulator, swearing-in and lobbying prior to the plenary session.
November 19	Plenary Hall of the Legislative Branch of the State of Mexico.	Welcoming ceremony by the host legislator. Installation of the board of directors Reading, discussion and voting on the proposals presented by the participating institutions. Closing ceremony.

Source: based on own experience.

By way of conclusion, participating in a legislative simulator adds to professional training experience, a network of contacts, a different perspective as a citizen, a more active civic culture and a citizen more interested in his or her political culture.

CASE: UNIVERSITY STUDENTS IN A LEGISLATIVE SIMULATOR FOR THE INCLUSION OF MEXICAN SIGN LANGUAGE AT THE HIGH SCHOOL LEVEL

One of the most important tasks for a teacher is to transform theoretical activities of his educational program into practical and meaningful activities for his students; to go from information from different sources in the classroom, to a reflection with a constructive sense for their professional training, in addition to a positive assessment in their work as citizens. The case presented here corresponds to university students of the Bachelor's Degree in Social Work of the Faculty of Behavioral Sciences of the Autonomous University of the State of Mexico (UAEMéx) who in November 2019 were invited by the Labor Party (PT) to participate in the Simulator "Jóvenes Legisladores" in its XXI edition.

Image 1. Closing of the Simulator “Jóvenes Legisladores”, XXI edition.

Source: Author's personal file.

The educational program of the Bachelor's Degree in Social Work trains professionals who will be the transformers of the social reality as a professional field; In this sense, this degree in their training assumes an unrestricted commitment to human dignity, especially with those who are disadvantaged, with an attitude of respect for the culture and values of groups even when they are different from their own, is able to create and develop models of prevention and intervention in social problems, social research, social policies, and design and evaluate models and projects to promote the participation and organization of individuals, groups and communities with rehabilitation, consulting, therapy and research (Facultad de Ciencias de La Conducta, 2022).

In this sense, within the curriculum of that year²¹, several learning units are of a theoretical nature, among them is the so-called “Problemática social de México”, which is part of the basic core and was taken in the fifth period, being mandatory and having as simultaneous learning units: Professional Intervention, Social Worker Intervention Workshop of Cases, Development of Instruments and Penology. In the presentation of the program (Programa de La Unidad de Aprendizaje Problemática Social de México, 2019) the importance of identifying, analyzing and describing the social problems of our country is highlighted, because it is essential to try to adopt a critical and constructive posture, that allows us to make a thorough and objective analysis of the successes and failures that make up the evolution of our people, because only through the formation of a personal criterion based on the knowledge of the current reality, it will be possible to understand the different factors and actors involved in the difficult path that involves the emergence, integration and sustainability of a nation.

The general objective is to analyze the social, economic and political problems of Mexico, which allows the student to have the most complete and real context of the explanation, as well as its

²¹ The educational program was restructured in 2020, the learning unit of Social Problems of Mexico was modified.

application in Social Work and Education (the latter because at that time the learning unit was shared with the Bachelor's Degree in Education). This learning unit had four units:

- Unit I. Main problems of Mexico's productive sectors.
- Unit II. Socioeconomic aspects of the problems in Mexico.
- Unit III. Political and social development of Mexico
- Unit IV. Current challenges of the Mexican State

In order to achieve the competencies described and fulfill the objectives of the program, it is proposed that the teacher makes use of teaching strategies such as: socio-dramas, debates, directed discussion, cooperative and collaborative learning, brainstorming, synoptic tables, diagrams, comparative tables, graphic presentations by the student and the teacher. Specifically, the objective of Unit IV is to develop the ability to propose alternative solutions to the types of poverty and marginalization, as well as current problems of education and approaches to corruption in Mexico.

Therefore, it turned out to be a very valuable opportunity to participate in the simulator “Jóvenes legisladores 2019” and at the same time fulfill the competence set out in the last unit of the program, in this way social work students develop inside the classroom, under the guidance of the teacher, a series of proposals of economic, political and social nature that respond to needs felt by the population of the state of Mexico. These proposals, which emerge from the classroom, are put into practice based on the content of the program and deal with different topics of the State of Mexico, the state with the largest population in the country. The Population and Housing Census conducted by the National Institute of Statistics and Geography shows that Mexico has 126 million 014 thousand 024 inhabitants (INEGI, 2020). The State of Mexico has 16 million 992 thousand 418 inhabitants, that is, 13.5 percent of the national population. Currently, there are thirty-two states in Mexico, with this, it is possible to dimension the size of the socioeconomic challenges presented by the State of Mexico alone, which borders to the north with the states of Querétaro and Hidalgo and to the south with Guerrero and Morelos; to the east with Puebla and Tlaxcala; and to the west with Michoacán, as well as with Mexico City, which it surrounds to the north, east and west.

The strategic location of the State of Mexico in the center of the country means that it presents a socioeconomic and political scenario with old and new problems such as femicide, begging in the streets by Central American and Caribbean migrants, indigenous women with babies and small children begging at traffic lights, kidnapping, robbery, extortion, massacres of civilians, assassination of journalists and environmentalists, etc. Problems also persist within homes from the state of Mexico such as alcoholism, drug addiction, domestic violence, child labor, child pregnancy, unemployment, prostitution, forced labor, human trafficking, etc.

All of the above in a national scenario of economic crisis, recession, inflation, militarization of streets, with a leftist government, a neighborhood with the United States with the consequent economic and commercial dependence, at that time with an American president with a deep hatred towards our country and its people, as well as constant attacks on social networks towards Mexican institutions, especially those who were in charge of the T-MEC trade agreement and even the presidential investiture, which demanded the genuflection of our sovereignty to their economic interests. Having described the above, it is not surprising that the proposals for university classrooms deal with issues such as:

- Legalization of abortion
- Decriminalization of the practice of euthanasia.
- Guarantee of state support for the elderly
- Panic buttons on buses as a measure to reduce street harassment
- Decent pay, training, and adequate equipment for police forces
- Licensing of bicyclists with access to road safety training and emergency services
- Issuance of bracelets to women with silent alarms to call for help
- Program to guarantee adequate social insertion for children of women prisoners.
- Implementation of Mexican Sign Language as a co-curricular subject at the high school level.
- Sex education starting in preschool
- Emotional intelligence from the elementary level
- Punishment for the abandonment of the elderly
- More and better pink transportation
- Prohibition of junk food/nutritional education
- Financial education starting at the elementary level
- Punishment for loss of evidence or slow investigation in femicide cases.

The proposals put forward correspond to social needs that social work students perceive in their environment as worrisome and urgent to address, situations that they experience on a daily basis at home, in their commute, at work or at their university.

Once the students have structured their proposal and it has been reviewed by the teacher, the presentation of the motives is followed by an intense debate with arguments for and against, where at the end a vote is requested for the proposal that the group considers most viable, taking into account aspects such as the social impact, the rescue of personal dignity, the economic cost, the social injustice sustained and invisible for a long period, the urgency of addressing or solving that need. In this case, it was decided to include Mexican Sign Language (LSM) because it was considered that the deaf community in the state of Mexico has been ignored in their most basic needs such as their right to communicate, access to justice and be socially included. Once the topic was decided, in order to sensitize the group and strengthen arguments, a deaf person and a Mexican Sign Language translator were invited to explain to the group the problems they have faced since they were born, the injustices they are subjected to, the world of silence in which they live, and which relegates them to a situation of injustice and permanent invisibility.

From listening to these experiences, the proposal was nurtured and strengthened, generating solid arguments that showed the urgency of the inclusion of the LSM in the educational sector, since this way this population would be made visible and with it their rights, improving their communication capacity and allowing them to access a better educational level that would provide them with tools to access more and better forms of justice.

This is how the statement of reasons, a fundamental part of the proposal, was created, since it presents the arguments that will demonstrate the soundness of the proposal, it is important to

mention that during the reading of the proposal in the simulator, some deaf people and the LSM translator were present.

The following are the key takeaways of the statement of reasons:

In Mexico according to the National Survey of Demographic Dynamics (ENADID, 2014) the prevalence of disability is 6%. Similarly, in the National Survey of Occupation and Employment New Edition (ENOE, 2021) on the Main Labor Indicators of Cities, indicates that 6% of the population has a disability, which means that 7.1 million of the country's inhabitants cannot or have great difficulty doing any of the eight activities evaluated: walking, going up or down using their legs; seeing (even if they wear glasses); moving or using their arms or hands; learning, remembering, or concentrating; listening (even if they wear hearing aids); bathing, dressing or eating; speaking or communicating; and emotional or mental problems.

In 15 of the 32 entities surveyed by ENADID (2014), the State of Mexico is in third place with respect to the number of people with disabilities giving 6.2 % of the total population. One of the vulnerable subgroups of disability, are people with hearing impairment, being that condition in which there are disorders or decreases in auditory functioning, as well as difficulty in perceiving sound, especially the intensity and tone of it. Hearing impairment is something more than simple hearing loss (hearing impairment), since in the latter case the person can continue a normal life, while the hearing-impaired person requires help to communicate with others and their ability to learn language is seriously affected.

The deaf community, faced with the difficulty of communicating with others, sees the possibility of achieving a real social realization obstructed, hindering their educational, professional and human development, and consequently they see their opportunities for inclusion limited. Faced with this need, they have developed their own form of communication, Mexican Sign Language (LSM), which allows them to communicate with each other, but does not always facilitate the relationship with the rest of the community, especially with hearing people who do not know the language.

The National Council for the Development and Inclusion of Persons with Disabilities adopts Mexican Sign Language (LSM) as the language used by deaf people in Mexico because every language has its own syntax, grammar, and lexicon. It is composed of visual signs with its own linguistic structure. For the vast majority of those who have been born deaf, this is the way they articulate their thoughts and emotions, which allows them to satisfy their communicative needs, as well as to develop their cognitive abilities to the maximum while interacting with the world around them.

The Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2008), in its article 5 establishes equality and non-discrimination and recognizes all persons as equal before the law, with the opportunity to benefit without any discrimination, and proposes the implementation of relevant measures to ensure equality and prohibit discrimination. Likewise, this Convention in its article 21, establishes freedom of expression and opinion as well as access to information; it recommends providing persons with disabilities with information directed to the general public, in a timely manner and at no additional cost, in accessible formats and with technologies appropriate to the different types of disabilities; accepting and facilitating the use of sign language, Braille, augmentative and alternative modes, means and formats of communication

and all other accessible modes, means and formats of communication chosen by persons with disabilities in their official relations; encourage private entities that provide services to the general public, including through the Internet, to provide information and services in formats that persons with disabilities can use and access; encourage the media, including those that provide information through the Internet, to make their services accessible to persons with disabilities; recognize and promote the use of sign languages.

Currently, only a few lines of action are in charge of trying to solve the problem according to the General Law of Education regarding inclusive education, in Article 33, Sections I, II and II Bis, where it establishes that under the principle of inclusion, training, counseling and support programs will be developed for teachers who serve students with disabilities and outstanding abilities, and in Article 41 it is established that the purpose of special education is to identify, prevent and eliminate barriers that limit the ability of students with disabilities and outstanding abilities, and in Article 41 it is established that special education has the following objectives, prevent and eliminate barriers that limit learning and the full and effective participation in society of persons with disabilities, with severe learning, behavioral or communication difficulties, and that reasonable accommodations will be made and methods, techniques, specific materials and support measures will be applied to guarantee the satisfaction of the basic learning needs of students and the maximum development of their potential for their autonomous integration into social and productive life.

The educational institutions of the State shall promote and facilitate the continuity of their studies at the middle and higher education levels. The education and training of teachers will promote inclusive education and will develop the necessary competencies for its adequate attention; likewise, the institutions that integrate the national educational system will be subject to such guidelines. The autonomous institutions of higher education by law may establish agreements with the federal education authority in order to homologate criteria for the attention, evaluation, accreditation and certification of students with outstanding abilities. Special education must incorporate the approaches of inclusion and substantive equality.

Similarly, to emphasize its relevance, there are records where an initiative has already been presented such as the Federal Law of Deaf Culture in 2001,²² where the bilingual education of the deaf is marked in Article 12 the state must implement a program of training and certification of teachers for bilingual education of the deaf, which will give equal access to the training of deaf teachers and are able to instruct their students on the language teaching workshops in high school and college level schools. In 2011, the General Law for the Inclusion of Persons with Disabilities was approved and published, seeking the visibility and inclusion of this and other minority groups, said law in its article 14 recognizes Mexican Sign Language as a national language, becoming a linguistic heritage of the nation and also promotes all forms of written communication that facilitates the hearing impaired person to interact with others.

Prior to the proposal of the modifications, the Federal Law of the Deaf Culture is taken into account, in its article 7, where it establishes that every deaf speaker will have the right to have access to Mexican Sign Language as a second language. The State will implement programs that facilitate the exercise of this right, without prejudice to the right that every deaf speaker has to

²² Led by Deputy Lorena Martínez Rodríguez, of the PRI parliamentary group, in the session of Tuesday, November 13, 2001.

preserve their first oral language and cultural identity. In order that the current background and rights of the deaf community are carried out, it is necessary to modify educational aspects, mainly in high school and college level education in order to provide the necessary tools to provide their services in society in accordance with the Education Law of the State of Mexico, which in its Article 2, section II, states that are subject to its provisions the public education institutions in any of its types, levels, modalities and aspects under the State.

Article 11 of the Education Law of the State of Mexico establishes that the education provided by the State shall be equitable, therefore, the educational authorities shall take measures to generate conditions that allow the exercise, which are developed in Article 12 of the same law through fractions that specify the actions. Regarding the fractions, there is no clear approach that gives solution to the exposed problem, it is proposed the modification of fraction XI in such a way that its structure is: *“Diseñar modelos educativos incluyentes que permitan la interacción con la comunidad sorda con la finalidad de lograr una comunicación efectiva a partir del nivel medio superior y superior”*,²³ thus ensuring a comprehensive education that allows a student of the high school level to develop in front of the deaf community and intervene with this population and improving the inclusion of the aforementioned group.

In Section XXXI of Article 12 of the Education Law of the State of Mexico, it establishes the need to carry out other activities to improve the quality of education, expand the coverage of educational services and achieve the purposes of equity and effective equality of opportunities, the proposal is to add section XXXII bis as a complementary addition to the law, which would read as follows: *“Para dar cumplimiento a la fracción anterior, las instituciones públicas y privadas de educación media superior y superior deberán implementar talleres obligatorios con valor cocurricular de lengua de señas mexicana a sus alumnos”*,²⁴ in order to give a sense of educational quality, a term on which some laws of educational approach revolve.

In Article 14 of the Education Law of the State of Mexico, the education provided by the State will be of quality and based on values; it will promote national and state identity; it will provide students with a global vision of knowledge that consolidates the culture of peace and sustainable development; and it will contribute to equity, to the integral formation of the person and to his or her preparation for life, suggesting the addition of the text *“Por lo que las instituciones de nivel medio superior y superior deberán realizar estrategias que brinden a sus estudiantes de grupos vulnerables autonomía personal y laboral de tal forma que se integren eficazmente a la Sociedad”*,²⁵ with the purpose of improving emerging aspects in the subject of inclusion.

In the search for the integration of people with hearing disabilities, with the inclusion of Mexican Sign Language as a curricular workshop at the middle and high school level, we can find benefits in the short term such as the opening to communication of people with hearing disabilities. This will strengthen communication between society and people with hearing disabilities, since according to the National Council for the Promotion of Education (CONAFE, 2022) *“La falta de comunicación e interacción con el entorno influirá negativamente en su personalidad, en su desarrollo intelectual*

²³ Design inclusive educational models that allow interaction with the deaf community in order to achieve effective communication from high school and higher education.

²⁴ In order to comply with the previous section, public and private institutions of high school and higher education should implement mandatory workshops with co-curricular value of Mexican Sign Language to their students.

²⁵ Therefore, the institutions of high school and college level education must carry out strategies that provide their students from vulnerable groups with personal and labor autonomy so that they can integrate effectively into society.

y afectivo y en su aprendizaje”.²⁶ This is why facilitating the opening of communication between people with hearing disabilities and the integration of sign language will allow effective communication and strengthen the inclusion of deaf people with society in general.

Inclusion goes beyond, it crosses and touches all citizens, it is responsible for transforming the educational and social structures that have contributed to relegate many people from this right. According to the Didactic Guide for inclusion in initial and basic education promoted by CONAFE (2022) “*Se trata de aplicar la inclusión, es decir, ofrecer las mismas oportunidades de participación que tienen los otros niños de la comunidad; también los mismos derechos y obligaciones*”²⁷ (p. 12). To foster effective communication between people with some hearing impairment and society. Effective communication according to De la Cruz (2014) in his work *Comunicación efectiva y trabajo en equipo*²⁸ and to create a sense of culture between those with the disability and society is:

...un proceso complejo marcado por muchos factores (cultura, cercanía de los interlocutores, estados de ánimo...) en el que, a pesar de haber diferencias entre las distintas personas, existen elementos comunes que son los que permiten que se dé el proceso comunicativo (p. 20).²⁹

It is accepted that most countries have their own national sign language and, therefore, their own Deaf community and culture; in addition, it is recognized that Deaf people belong to a transnational Deaf community, based on the above, the Deaf culture would be equivalent to indigenous or migrant cultures, with their respective languages, in the sense that what occurs is a situation of linguistic contact/conflict to be in a disadvantaged position against a hegemonic language, i.e., the oral language.

Today in the State of Mexico there is no inclusion of sign language for deaf people and if it exists it is only up to the basic level (middle school), however, it is expected that in the future a law of education for the deaf will be generated directly in the State of Mexico, starting from a basic level (preschool) with the purpose of becoming such a common and perfectly mastered language that with the passage of time competitive human beings capable of developing this type of skills are formed so that at the time they decide to intervene as professionals in any area, they are sufficiently trained to serve this group of people with this disability and thus, avoid the normalization of rejection to them. Such is the case of (Lengua de Señas Mexicana en Baja California,³⁰ 2018), where bilingual education is taken up again, where this proposal is landed and similar fruits to those of this State are expected, as is the certification of interpreters and translators, likewise it is expected to achieve a Mexican sign language not only in a practical way, but also in a written way.

The above shows the arguments presented during the reading of the law initiative, which was voted and approved by a majority of votes in the plenary of the simulator, with this, the

²⁶ The lack of communication and interaction with the environment will negatively influence their personality, their intellectual and emotional development and their learning.

²⁷ It is about implementing inclusion, that is, offering the same opportunities for participation that other children in the community have; also the same rights and obligations.

²⁸ Effective Communication and Teamwork.

²⁹ ...a complex process marked by many factors (culture, closeness of interlocutors, moods, . . .) in which, despite having differences between different people, there are common elements that are what allow the communicative process to occur.

³⁰ Mexican Sign Language In Baja California.

importance of the exercise of citizen participation from the university classrooms is rescued, accompanied by the teaching exercise with social responsibility. The following is a transcription of the decree that was read at the end of the explanatory memorandum:

DECRETA:

PRIMERO. *-Se adicione texto al artículo 12: fracción XI y XXXI bis de la Ley de Educación del Estado de México, quedando de la siguiente forma:*

XI. *Diseñar modelos educativos incluyentes que permitan la interacción con la comunidad sorda con la finalidad de lograr una comunicación efectiva a partir del nivel medio superior y superior*

XXXI. *Realizar las demás actividades que permitan mejorar la calidad de la educación, ampliar la cobertura de los servicios educativos y alcanzar los propósitos de equidad y efectiva igualdad de oportunidades;*

XXXII bis. *Para dar cumplimiento a la fracción anterior, las instituciones públicas y privadas de educación media superior y superior deberán implementar talleres obligatorios con valor cocurricular de lengua de señas mexicana a sus alumnos.*

SEGUNDO. *- Se adhiere un párrafo al Artículo 14 de la Ley de Educación del Estado de México para que se redefina así;*

Artículo 14. *La educación que brinde el Estado será de calidad y sustentada en valores; promoverá la identidad nacional y estatal; aportará a los educandos una visión global del conocimiento que consolide la cultura de la paz y el desarrollo sostenible; y contribuirá a la equidad, a la formación integral de la persona y a su preparación para la vida.*

Por lo que las instituciones de nivel medio superior y superior deberán realizar estrategias que brinden a sus alumnos de grupos vulnerables generar autonomía personal y laboral de tal forma que se integren eficazmente a la sociedad

TRANSITORIOS

PRIMERO: *Publíquese el presente decreto en el periódico oficial “Gaceta del Gobierno”*

SEGUNDO: *El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el periódico oficial “Gaceta del Gobierno”.³¹*

To conclude, it is important to emphasize that the participation was as successful as expected, the proposal for the inclusion of the LSM in the high school level proposed in the plenary of

³¹ DECREES:

FIRST. -The following text is added to article 12: section XI and XXXI bis of the Education Law of the State of Mexico, to read as follows:

XI. To design inclusive educational models that allow interaction with the deaf community in order to achieve effective communication from high school and higher education levels.

XXXI. Carry out other activities to improve the quality of education, expand the coverage of educational services and achieve the purposes of equity and effective equality of opportunities;

XXXII bis. In order to comply with the previous section, the public and private institutions of higher and higher secondary education shall implement mandatory workshops with co-curricular value of Mexican Sign Language to their students.

SECOND.- A paragraph is added to Article 14 of the Education Law of the State of Mexico so that it is redefined as follows;

Article 14. The education provided by the State shall be of quality and based on values; it shall promote national and state identity; it shall provide students with a global vision of knowledge that consolidates the culture of peace and sustainable development; and it shall contribute to equity, to the integral formation of the person and to his or her preparation for life.

Therefore, high school and college level education institutions shall implement strategies to provide their students from vulnerable groups to generate personal and labor autonomy so that they can effectively integrate into society.

TRANSITORY PROVISIONS

FIRST: This decree shall be published in the official newspaper “Gaceta de Gobierno”.

SECOND: The present decree shall enter into effect the day following its publication in the official newspaper “Gaceta de Gobierno”.

the simulator was approved by a majority of the simulator, so it was “*turnó a la Comisión de educación, cultura, ciencia y tecnología*”.³² This is a prerequisite for the host legislator to analyze it, adapt it if deemed appropriate and present it in session before the legislative assembly, and this was done having as guests several of the students who participated, being voted in favor and again turned to the Commission of education, culture, science and technology, where after being debated and despite the recognition of the urgency to meet the needs of the deaf community in the State of Mexico, it was ruled inadmissible due to budgetary insolvency, arguing the training payments to teachers of high school level. However, the precedent of seeking to make the deaf community visible through participation in such events remained.

CONCLUSION

Participating in this type of events outside the classroom gives evidence of how the teacher-student work is able to achieve a greater reach in issues of social impact, obtaining several benefits, among which we can mention:

On the part of the teacher:

- Strengthens his or her experience as a teacher in activities outside the classroom.
- Acquire greater knowledge about the practical application of their learning unit.
- Generates unity and identity within the group and the profession in question.
- Maintains recognition of the institution to which it belongs, generating a bond of collaboration.

On the part of the student:

- Applies the theoretical knowledge received in the classroom.
- Shares his or her training and social vision with other professions in training.
- Develops social skills in new contexts.
- Improves their ability to communicate and debate with academic peers.
- Tests values such as tolerance and respect in stressful situations.
- Acquires a different view of their role as an active citizen.
- Recognizes the role that their university education plays within their community.
- Strengthens their professional identity and recognizes the training of other professions.
- Broadens their academic and social circle.

Finally, this experience allowed the students of the bachelor's degree in social work to partially visualize the legislative process, but above all it allowed them to get closer to their representatives, with the presentation of proposals on real needs of their communities and municipalities and with the generation of new options for participation in the legislative sphere. Likewise, the exercise allowed them to perceive politics much more closely and tangibly, with real possibilities of exercising it and participating in it, they experienced teamwork, the generation

³² Turned to the Commission of Education, Culture, Science and Technology.

of alliances, practiced their capacity for argumentation and debate with a respectful and tolerant tone.

REFERENCES

- Bordogna, Adriana (et.al) (2017). Manual de Simulación Clínica de la SLACIP Ed. Malevaje Byspel Tech (n. d.) Simulación Técnica didáctica en la enseñanza y aprendizaje. <https://byspel.com/simulacion-tecnica-didactica-la-ensenanza-aprendizaje/>
- Consejo Nacional de Fomento Educativo Gobierno (s.f.). Gobierno de México <https://www.gob.mx/conafe>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (february 5, 1917). Diario Oficial de la Federación. México. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- De la Cruz Lablanca, Ignacio (2014). Comunicación efectiva y trabajo en equipo. Ministerio de Educación Cultura y Deporte. <https://sede.educacion.gob.es/publiventa/PdfServlet?pdf=VP16417.pdf&area=E>
- De Sousa, Boaventura (2004). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. 2nd. Ed. Fondo de Cultura Económica.
- Durand, Víctor Manuel (2004). Ciudadanía y Cultura Política, Ed. S. XXI.
- Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) (2014). Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2014/>
- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Nueva Edición ENOE (2021). Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Segundo trimestre de 2021. Principales indicadores laborales de las ciudades. https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/encuestas/hogares/enoe/2010_pe_ed15/metadatos/notas.asp
- Facultad de Ciencias de la Conducta (2022). Licenciatura en Trabajo Social. <https://www.facico-uaemex.mx/2018-2022/trabajo-social.html>
- Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) (2022). Dirección de Participación Ciudadana. <https://www.ieem.org.mx/DPC/participacion-ciudadana/index.html>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2020). Censo de Población y Vivienda 2020. Número de habitantes. Estado de México. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_EdMx.pdf
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2016). Estrategias de cultura cívica. <https://www.ine.mx/cultura-civica/>
- Kraiger, Kurt, & Kirkpatrick, Stephen. (2010). An empirical evaluation of three popular training programs to improve interpersonal skills. *Journal of Psychological Issues in Organizational Culture*, 1(1), 60–73. <https://doi.org/10.1002/jpoc.20005>
- Lengua de señas mexicana en Baja California. (n.d.). Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Educación, Educación Especial, Programa Fortalecimiento. <https://www.educacionbc.edu.mx/wordpress/wp-content/uploads/2021/10/Lengua-de-Senas-Mexicana-en-Baja-California.pdf>
- Ley de Educación del Estado de México (may 6, 2011). Periódico Oficial Gaceta de Gobierno. Retrieved january 21 2023, from <https://legislacion.edomex.gob.mx/node/903>
- Ley General para la inclusión de las personas con discapacidad (2011). Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPD.pdf>
- Martínez Rodríguez, Lorena (november 13, 2001). (in comission) *Iniciativa de proyecto de Ley federal de la cultura del sordo, por medio de la cual se pretende crear el marco jurídico para defender los derechos culturales y lingüísticos de todas las personas, sordas, que no pueden dialogar naturalmente utilizando su sentido del oído.*

- <https://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/cmprtv/iniciativas/Inic/291/2.htm>
- Masi, Ana (2008). *El concepto de praxis en Paulo Freire*. CLACSO. <https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/freire/09Masi.pdf>
- Mendoza, José Luis (2019). La simulación como estrategia de enseñanza aprendizaje en ciencias de la salud. *Revista Metro-Ciencia* <https://revistametrociencia.com.ec/index.php/revista/article/view/60>
- Olvera, Alberto (2015). *Ciudadanía y democracia*. Cuadernos de Divulgación de La Cultura Democrática No. 27. <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/27.pdf>
- Orozco, Julio (2016). Estrategias Didácticas y aprendizaje de las Ciencias Sociales. *Ciencias de La Educación*, 17 (5), 65–80. <https://repositorio.unan.edu.ni/6473/1/242-901-1-PB.pdf>
- Ortega y Gasset, José (2001). *Misión de la Universidad*. Ed. Cátedra
- ParlAméricas* (2022). <https://www.parlamericas.org/es/news/2022.aspx>
- Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press.
- Pérez Garduño, Ariel (october, 26 2022). Simulador Legislativo, *Periódico Poder Edomex*. <https://poderedomex.com/simulador-legislativo/>
- Pérez Vega, Moisés (Ed.). (2021). *Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes*. Comisión Estatal de Nuevo León. <https://www.ceenl.mx/archivos/20210908/MecanismosdeParticipacionCiudadana.pdf>
- Problemática Social de México (2019). Programa de la unidad de aprendizaje, 5º periodo.
- Rojas, Ventura (march 17, 2022). Congreso y universidades deben fomentar simuladores legislativos: Juárez. *Periódico El Valle* <https://www.elvalle.com.mx/estado-de-mexico/story/31820/congreso-y-universidades-deben-fomentar-simuladores-legislativos-juarez>
- Salas-Medina, Daniela L. (2017). Escenarios de simulación como estrategia de aprendizaje: la experiencia Save Stan. <https://www.ensj.edu.mx/wp-content/uploads/2017/09/Escenarios-de-simulaci%C3%B3n-como-estrategia....pdf>
- Universidad Autónoma del Estado de México (n. d.). Misión y Visión. <https://www.uaemex.mx/mi-universidad/bienvenido-a-la-uaem/mision-vision.html>
- Vallejos, Álvaro (2007). La educación en el modelo de participación democrática de Carole Pateman. [Undergraduate thesis] Universidad de Chile https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/110465/vallejos_a.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Principio de distribución de competencias y debida función notarial: una interpretación del artículo 124 constitucional

Principle of distribution of competences and due notarial function: an interpretation of article 124 of the Constitution

Rubén Castillo Araiza

 <https://orcid.org/0000-0002-6485-2646>

Instituto de Estudios Notariales del Colegio de Notarios del Estado de México, México

rcastilloa@ienestudiosnotariales.mx

Lucio Ordóñez

 <https://orcid.org/0000-0001-7689-538X>

Escuela Judicial del Estado de México, México

luciodonezh@gmail.com

Resumen: En el presente estudio, a través de los métodos analítico e histórico y de una interpretación literal, se pretende aclarar una de las posturas jurídicas que se derivan de lo instituido en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2021), esto es, el principio de distribución de competencias legislativas conferidas a cada una de las Entidades Federativas, incluida la Ciudad de México y los Municipios, en relación con el nombramiento de los profesionales que han de desempeñar la función notarial. Nuestra hipótesis es que no tiene razón de ser el debate que existe en la praxis, relacionado con el principio de competencias en materia notarial, lo que constituye un argumento válido en la discusión actual.

Palabras clave: Distribución de competencias, función notarial, competencia legislativa, notario público, principio de competencia.

Recepción: 10 de octubre de 2022

Aceptación: 09 de marzo de 2023

Abstract: In the present study, through analytical and historical methods and a literal interpretation, it is intended to clarify one of the legal positions that derive from what is instituted in article 124 of the Political Constitution of the United Mexican States (CPEUM, 2021), that is, the principle of distribution of legislative powers conferred on each of the Federal Entities, including Mexico City, the States and the municipalities, insofar as it relates to the appointment of the professionals who are to perform the function notarial. Our hypothesis is that, because of the analysis and interpretation, there is no rationale for the debate that exists in practice related to the principle of powers in notarial matters, which



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

constitutes a valid argument in the current discussion.

Key Words: Distribution of powers, notary function, legislative power, notary public, principle of power.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2021)¹ confiere facultades explícitas y tácitas a las Entidades Federativas, incluida la Ciudad de México² y a sus autoridades. En cada uno de los Estados Libres y Soberanos se elige a través del voto libre y secreto a quien será el titular del poder ejecutivo, llámese Gobernadora o Gobernador, que habrá de administrar y regir por el período que así establece la Constitución Política de cada Entidad Federativa para la que haya sido electo, con las facultades propias de su encargo. El artículo 124³ de la Carta Magna dispone en su literalidad: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias” (CPEUM, 2021).

De acuerdo con lo anterior, se desprende que se restringe el marco de acción de los funcionarios federales en referencia al ejercicio de los Estados. Al incluir el enunciado “que no están expresamente⁴”, endurece la esfera competencial de las funciones del orden federal, ya que es de observarse que sólo la Carta Magna otorga facultades a los Poderes de la Unión (orden federal) y por ningún motivo lo puede hacer una ley de menor jerarquía a la Ley Fundamental.

Entre las funciones, atribuciones y obligaciones que fundan las Constituciones Políticas de los Estados Libres y Soberanos de la República Mexicana, para los titulares del poder ejecutivo se encuentra aquella potestad de nombrar, designar, destituir o revocar la patente, *fiat* o nombramiento (según sea el caso) a Notario público⁵ investido de fe, quien debe ser:

¹ Nuestra Constitución vigente, promulgada el 5 de febrero de 1917 como “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857”, y que entró en vigor el primero de mayo siguiente, es el documento básico que rige la vida política del país y que hoy está siendo objeto de crítica y análisis. Lo cierto es que tenemos graves problemas políticos, económicos y sociales no por culpa de la Constitución, sino a pesar de la Constitución (Benítez, 2005, p. 129).

² Robustece esta idea el contenido literal de una disposición constitucional, el artículo 40, que a la letra establece: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (CPEUM, 2021).

³ “El artículo 124 de la Constitución (...) delimita el sistema de competencias del pacto federal cuando establece: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Este artículo se inspiró en la Constitución americana de 1787 que estableció en la enmienda X: “Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ésta a los Estados, quedarán reservados respectivamente a los Estados o pueblos”. En otras palabras, el artículo 124 constitucional establece injustamente las facultades residuales para las entidades federativas, al igual que en el sistema americano, empero con el federalismo canadiense, las provincias tienen los poderes específicamente numerados en el Acta Constitucional de 1867” (Benítez, 2005, p.144).

⁴ De modo expreso, es decir, claro, patente, especificado (RAE, 2104).

⁵ “El notariado como todas las instituciones de derecho, es el resultado de una necesidad social y, como cualquier otra materia, ha sufrido de una prolongada evolución” (Gutiérrez en Muñoz, 2015).

...garante de la seguridad jurídica, cumplir un rol estratégico en la sociedad, dotar de certeza las relaciones entre los particulares al brindarles asesoría técnico-legal y, al ajustar su voluntad a lo establecido en las leyes, bajo la investidura estatal de la fe pública (Otero en Muñoz, 2015, p.42).

Otorgada así la patente, por el titular del ejecutivo a los profesionales en Derecho, estos deben⁶ seguir actualizando sus conocimientos⁷, especializarse en Derecho Notarial al obtener el grado de Maestros y Doctores en Derecho Notarial⁸, esto es, dar cabal cumplimiento con los requisitos que la propia Ley y el Reglamento del Notariado de algunos Estados establece. Para conocer más a fondo las competencias que le son conferidas a cada una de las 32 Entidades Federativas con relación a la materia notarial, se revisará brevemente su legislación vigente y se concluirá con el caso específico del Estado de México.

DEL MARCO LEGAL DEL NOMBRAMIENTO PARA DESEMPEÑAR LA FUNCIÓN NOTARIAL

La Federación está constituida por treinta y dos Entidades Federativas, incluida la Ciudad de México, las cuales son libres y soberanas, mandatadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por las leyes vigentes que de ellas dimanen. Entre estas, se encuentran las que disponen la materia de Derecho Notarial que, además, regulan la actividad en cada uno de los Estados. Es pertinente aclarar que no en todas las constituciones de los estados libres y soberanos de la federación se encuentran contenidas y establecidas las atribuciones de los ejecutivos para el nombramiento de los profesionales en Derecho como notarios.

Se enuncian a continuación las Entidades Federativas cuyas Constituciones lo establecen, así como la disposición específica:

Tabla 1. “Fundamento constitucional del nombramiento para desempeñar la función notarial”

No.	Entidad Federativa, siglas de su Constitución Política y fundamento legal
1	Baja California Sur (CPEBCS, 2022). Artículo 79 fracción XXXIX.
2	Campeche (CPEC, 2022). Artículo 71 fracción XVII.
3	Chiapas (CPECH, 2022). Artículo 59 fracción XIII.
4	Chihuahua (CPECHI, 2022). Artículo 93 fracción X.
5	Ciudad de México (CPCM, 2017). Artículo 32 apartado C numeral 1 inciso I.
6	Colima (CPECO, 2022). Artículo 58 fracción XXXIV.
7	Durango (CPED, 2022). Artículo 98 fracción IX.
8	Hidalgo (CPEH, 2022). Artículo 71 fracción XLIX.
9	Estado de México (CPEM, 2021). Artículo 77 fracción XXXVII.

⁶ Entendido como lo debido, como lo que corresponde (RAE, 2104).

⁷ Mediante programas de formación continua: diplomados, cursos y especialidades.

⁸ En opinión particular del autor principal, con fines de carácter informativo, en México sólo 4 escuelas superiores imparten la Maestría en Derecho Notarial (privadas) y, ninguna Universidad (escuela superior), pública o privada imparte el Doctorado en Derecho Notarial, necesario para la profesionalización de los aspirantes a ser Notarios, profesionales en Derecho, asesores en Notarías, abogados que trabajan con y para Notarios en funciones. Información oficial obtenida a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (Unidad de Transparencia de la Secretaría de Educación Pública, 2021) del Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. A mayor proveer, el Doctorado en Derecho Notarial se imparte solo en 4 Universidades privadas ubicadas en el extranjero (4 países).

10	Oaxaca (CPEO, 2022). Artículo 79 fracción XXII.
11	Sinaloa (CPES, 2022). Artículo 65 fracción XII.
12	Tabasco (CPET, 2021). Artículo 51 fracción XIII.
13	Tamaulipas (CPETA, 2021). Artículo 91 fracción XXV.
14	Tlaxcala (CPETLA, 2022). Artículo 70 fracción XXII.

Fuente: Elaboración propia, con información obtenida de las Constituciones Políticas de las 32 Entidades Federativas mencionadas (CPEA, 2022; CPEBC, 2022; CPEBCS, 2022; CPECO, 2022; CPEG, 2020; CPEGU, 2022; CPEJ, 2022; CPEMI, 2022; CPEMO, 2021; CPEN, 2022; CPENL, 2022; CPEP, 2021; CPEQ, 2021; CPEQR, 2022; CPESLP, 2022; CPESO, 2022; CPEV, 2022; CPEY, 2022; CPEZ, 2021).

Como puede observarse, solo 14 de 32 estados establecen específicamente el nombramiento del notario como una facultad u obligación del gobernador; no obstante, son las 32 Leyes del Notariado de los Estados Libres y Soberanos de la federación, en las que se encuentran contenidas las atribuciones de los Notarios, así como el fundamento legal para obtener el nombramiento, acuerdo, patente o fiat (como una función delegada del ejecutivo) conforme a la siguiente:

Tabla 2. “Disposiciones estatales sobre las atribuciones notariales”

No.	Ley y fundamento legal
1	Ley de Notariado para el Estado de Aguascalientes (LNEA, 2021). Artículo 93.
2	Ley de Notariado para el Estado de Baja California (LNEBC, 2018). Artículo 1.
3	Ley del Notariado del Estado de Baja California Sur (LNEBCS, 2016). Artículo 1.
4	Ley del Notariado para el Estado de Campeche (LNEC, 2009). Artículo 1.
5	Ley del Notariado para el Estado de Chiapas (LNECH, 2021). Artículo 8.
6	Ley de Notariado del Estado de Chihuahua (LNECHI, 2020). Artículo 1.
7	Ley del Notariado de la Ciudad de México (LNCM, 2021). Artículo 4.
8	Ley del Notariado del Estado de Coahuila (LNECO, 2017). Artículo 1.
9	Ley del Notariado de Colima (LNC, 2014). Artículo 1.
10	Ley del Notariado para el Estado de Durango (LNED, 2021). Artículo 1.
11	Ley del Notariado para el Estado de Guanajuato (LNEG, 2020). Artículo 22.
12	Ley número 971 del Notariado del Estado de Guerrero (LNEGU, 2011). Artículo 4.
13	Ley del Notariado para el Estado de Hidalgo (LNEH, 2021). Artículo 1.
14	Ley del Notariado del Estado de Jalisco (LNEJ, 2022) ⁹ . Artículo 8.
15	Ley del Notariado del Estado de México (LNEM, 2017). Artículo 4.
16	Ley del Notariado del Estado de Michoacán (LNEMI, 2020). Artículo 2.
17	Ley del Notariado del Estado de Morelos (LNEMO, 2018). Artículo 3.
18	Ley del Notariado para el Estado de Nayarit (LNEN, 2022). Artículo 1.
19	Ley del Notariado del Estado de Nuevo León (LNENL, 2020). Artículo 1.
20	Ley del Notariado para el Estado de Oaxaca (LNEO, 2020). Artículo 1.
21	Ley del Notariado para el Estado de Puebla (LNEP, 2021). Artículo 4.
22	Ley del Notariado del Estado de Querétaro (LNEQ, 2020). Artículo 2.

⁹ Artículo 9°. Para obtener la patente de aspirante al ejercicio del notariado se requiere: (...) III. Ser abogado o licenciado en derecho con título legalmente expedido; con postgrado en disciplinas afines al Derecho Notarial y con cinco años, por lo menos, de ejercicio profesional; (...) VI. Haber practicado durante tres años por lo menos en alguna de las notarías del Estado. El aspirante deberá dar aviso a la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado y al Consejo de Notarios de la fecha de inicio y conclusión de su práctica notarial, manifestando por escrito que la misma fue autorizada por el Notario donde presta sus servicios...

23	Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo (LNEQR, 2021). Artículo 1.
24	Ley del Notariado para el Estado de San Luis Potosí (LNESLP, 2020). Artículo 1.
25	Ley del Notariado del Estado de Sinaloa (LNES, 2016). Artículo 1.
26	Ley del Notariado para el Estado de Sonora (LNESE, 2020). Artículo 1.
27	Ley del Notariado para el Estado de Tabasco (LNEST, 2018). Artículo 2.
28	Ley del Notariado para el Estado de Tamaulipas (LNESTA, 2020). Artículo 1.
29	Ley del Notariado para el Estado de Tlaxcala (LNESTLA, 2016) ¹⁰ . Artículo 3.
30	Ley del Notariado para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (LNEV, 2015). Artículo 5.
31	Ley del Notariado del Estado de Yucatán (LNEY, 2022). Artículo 10.
32	Ley del Notariado para el Estado de Zacatecas (LNEZ, 2015). Artículo 2.

Fuente: Elaboración propia, con información obtenida de las Legislaturas de las 32 Entidades Federativas de la República Mexicana.

Ha quedado de manifiesto que las Entidades Federativas de la República Mexicana (federación), cuentan con la capacidad legislativa suficiente, conferida por la Carta Magna, para poder ejercer sus atribuciones, siempre apegadas a lo establecido en el multicitado artículo 124 Constitucional. De esta manera, los ejecutivos de los Estados son los únicos facultados para legislar en esa materia para delegar la fe pública en notarios que, habiendo cumplido con los requisitos establecidos en su propia legislación, puedan asumir la función de “Notarios Públicos” investidos de la fe pública.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce que deben ser en principio profesionales en Derecho y cumplir los demás requisitos legales para que puedan obtener de los Ejecutivos de los Estados la patente, nombramiento, acuerdo o fiát (según sea el caso) respectivo, pudiendo desempeñar esta figura de orden público. Son los notarios quienes actúan por delegación del Estado, a través del ejecutivo, para poder dar seguridad y certeza jurídica a todos los interesados que acuden a solicitar sus servicios; sirven de ejemplo las tesis con registros digitales número 177904¹¹, 177905¹² y 177908¹³.

Cabe destacar finalmente, el contenido del artículo 9 de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco que refiere en su fracción III: “Ser abogado o licenciado en derecho con título legalmente expedido; con posgrado en disciplinas afines al Derecho Notarial y con cinco años, por lo menos, de ejercicio profesional” (LNEJ, 2022), disposición que sirve de ejemplo para hacer patente la necesidad prevista por el legislador de la actualización y formación profesional del notario, llegando incluso a contemplar el estudio de un posgrado.

¹⁰ Artículo 23. El interesado en obtener la Constancia de Aspirante que será otorgada por el titular del Ejecutivo, deberá cumplir los siguientes requisitos: (...) III. Tener título y cédula profesional de abogado o Licenciado en Derecho, expedidos legalmente con una antigüedad mínima de diez años anteriores a la solicitud, y contar con experiencia profesional o ejercicio de la profesión no menor de ese lapso; IV. Tener título y cédula profesional de posgrado en Derecho Notarial, Contractual o Privado, expedidos legalmente con una antigüedad mínima de cinco años anteriores a la solicitud. En caso de no cubrir este requisito, será necesario acreditar la realización de prácticas notariales de manera ininterrumpida por un período mínimo de un año en alguna notaría del Estado o acreditar el curso de formación de aspirantes a Notario que imparta la Dirección...

¹¹ Notariado. La facultad para legislar en esa materia está reservada a los estados de la federación (Tesis: P./J. 72/2005, 9a.).

¹² Notariado. Es una función de orden público desempeñada por particulares con título de licenciados en derecho y que actúan por delegación del estado (Tesis: P./J. 73/2005, 9a.).

¹³ Notariado. Corresponde al Estado, a través del ejecutivo local, otorgar la patente respectiva, vigilar su actuación y, en su caso, suspenderla o revocarla (Tesis: P./J. 74/2005, 9a.).

ANTECEDENTES, LEGISLACIÓN NOTARIAL Y FACULTADES DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE MÉXICO

El Estado de México, erigido como entidad federativa en el acta constitutiva de la federación del 31 de enero de 1824 (IILSEN, 1998), no legisló directamente sobre la materia notarial (Trueba e Ibarrola, 2013). Fue hasta el año de 1840 cuando entonces se legisló en la materia como se puede observar en el decreto número 15 del 12 de febrero, de 1840 en el que se mencionaba el “Arancel de los derechos honorarios y derechos judiciales que se han de cobrar en el departamento de México por los [...] escribanos¹⁴ (notarios)” (Libien, 2010). Por lo que hace a los escribanos, el capítulo IV quedó conformado por 43 artículos en los que se da pleno reconocimiento de esta figura del notariado (Libien, 2010).

En el año de 1848, se establecen los aranceles que deben cobrar los escribanos, pues se publica mediante el decreto 79 de fecha 7 de septiembre de ese año, en el que textualmente se indica que se está “Prohibiendo a los alcaldes y auxiliares, autorizar escrituras y certificados sobre contratos de cualquier especie y señalando los derechos que por ello deben cobrar los (...) escribanos” (Libien, 2010, p. 146).

Para el año de 1870, el entonces titular del ejecutivo Mariano Riva Palacio, gobernador del Estado libre y soberano del Estado de México, mediante el decreto número 160 del Congreso¹⁵ del Estado de México (que contiene el Código Civil del Estado de México), a partir del artículo 809, se refiere al escribano público, teniendo en cuenta el testamento común, de tal manera que esta figura ya estaba reconocida y era respetada como fedatario público que podría otorgar testamentos (Libien, 2010).

En 1871¹⁶ se establece que sólo podrán ejercer lo notarial en el Estado los escribanos que tengan oficio público vendible y renunciante, además contempla que aquellos que tengan notarías abiertas deben acreditar ante el Tribunal Superior sus títulos y demás documentos que acreditaran su ejercicio como servicio público, procediendo el Tribunal a examinar los documentos y títulos para validar su legitimidad; de tal manera que el no contar con la aprobación, tendría como consecuencia que los actos en que participaran carecerían de valor y serían nulos (Libien, 2010).

¹⁴ “Los escribanos públicos actuaron en la estructura burocrática del Virreinato, (...) escribano real lo hizo en las demarcaciones en donde el rey ejercía soberanía. Para obtener el *fiat* debería cumplir los requisitos exigidos para el desempeño de su oficio y hacía acto de presencia para cumplir con los mandamientos del rey, acompañando a un capitán, como lo hicieron con Hernán Cortés (...) Los escribanos reales podían elaborar las escrituras, cédulas reales, actuaciones judiciales, entre otros documentos, y en todas las jurisdicciones y territorios del reino, sin poder actuar como lo hacían los escribanos de número” (Benítez, 2016, p. 80).

¹⁵ [...] La doctrina contemporánea, en términos generales, señala que “congreso” es la institución nacional donde se reúnen las dos cámaras, de diputados y de senadores, y el término “legislatura” refiere a su similar en los estados. Estas diferencias no se pueden aplicar al siglo XIX porque los términos estaban en plena construcción. La Constitución Federal de 1824, en su artículo 158, señalaba que “El Poder Legislativo de cada Estado residirá en una *legislatura* (...). Por su parte, el artículo 28 de la Constitución de 1827 del Estado de México expresaba: “El Poder Legislativo del Estado reside en su Congreso” (Téllez y Ramírez, 2011, p. 140).

¹⁶ En la III Legislatura Constitucional (1870-1871), se aprueba mediante Decreto número 116 de fecha 19 de octubre de 1871, el modo de ejercer la notaría en el Estado (Reyes, 2014).

El 2 de mayo del año 1872, mediante decreto número 12, el Congreso determina dejar sin efectos el decreto en el que se señalaba que sólo debían ejercer la notaría los escribanos que tuvieran oficio público [...] (Reyes, 2021). Para el 22 de octubre de ese mismo año, el Congreso del Estado de México publica el decreto número 47, cuyo título fue “Declarando que para la extinción de los oficios públicos vendibles y renunciables en el Estado los actuales propietarios serán indemnizados de su valor” (Libien, 2010, p. 147).

Dicho sea de paso, en estos documentos se logra que el Estado recupere su poder y la designación de servidores públicos para ejercer funciones específicas, esto es, bajo la inspección y vigilancia del Gobierno, que tendrá la potestad de nombrar a los escribanos o abogados que deberán servirlo y cubrir el arancel correspondiente (Libien, 2010, pp. 147 y 148).

Fue en el año de 1875, mediante decreto número 95 de la Legislatura Estatal, que se expide la Ley Orgánica de Escribanos Públicos del Estado de México, en la que, aunque ya existía la figura del escribano, en ella se delimitan y reglamentan sus atribuciones, enalteciendo la tarea de estos como fedatarios públicos investidos de fe pública por el Estado.

Destaca el hecho de que, para aspirar a ser escribano, se debía cumplir con requisitos mínimos, entre ellos: presentar 2 exámenes ante un jurado conformado por cinco miembros y un representante del Tribunal Superior de Justicia; además de ser ciudadano mexicano con más de 25 años, acreditar conocimientos en gramática, en Derecho constitucional, entre otros. Para el caso de que fuese aprobatorio, el Presidente del Tribunal expedía el certificado y posteriormente, el título otorgado por el Ejecutivo del Estado (Libien, 2010, p. 149). Mediante decreto número 20 de fecha 2 de mayo del año 1877, se declaran compatibles las funciones de notario y actuario, con la limitante de que los escribanos no podrán desempeñar un cargo público en el distrito para el que les fue otorgada la fe pública (Libien, 2010, p. 151).

Para tener claridad con respecto a la función notarial en el Estado de México, se profundizará en el periodo comprendido entre el año 1824, en que fue erigido el Estado de México, y el año 2017, dado que nos permite “retraernos a los antecedentes históricos (...) conocer los orígenes y evolución de nuestro derecho y su aplicación a lo largo del tiempo...” (Paniagua, 2010), esto es, sus leyes y reglamentación, que dan certeza a las atribuciones conferidas al titular del ejecutivo del Estado y a los Notarios a través de la línea del tiempo que se presenta.

LÍNEA DEL TIEMPO¹⁷

LEGISLACIÓN NOTARIAL DEL ESTADO DE MÉXICO CON LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO DEL ESTADO

- 1824 Acta constitutiva Estado de México erigido como Estado de la Federación.
- 1827 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, fue dada en la Ciudad de Texcoco en ese entonces capital del Estado.
- 1837 Decreto número 2 de fecha 23 de mayo; Ley para el arreglo de la Administración de Justicia, en su artículo 55 (...) señalaba arancel (...) escribanos y demás (...)
- 1840 Decreto número 15 de fecha 12 de febrero; establece el arancel a pagar por los escribanos

¹⁷ Elaborada con información textual y parafraseada de Paniagua (2010).

- 1844 Decreto número 14 del 3 de octubre, establece suprimiendo las plazas de escribanos foráneos.
- 1848 Decreto con número 79 de fecha 7 de septiembre establece suprimiendo (...) cobrar los jueces, receptores y escribanos.
- 1871 Decreto número 116 de fecha 16 de octubre titula sobre el modo de ejercer la notaría en el Estado.
- 1872 Decreto número 47 de fecha 22 de octubre titula declarando (...) los actuales propietarios de ellos serán indemnizados de su valor.
- 1875 Decreto número 95 del 10 de mayo, primera ley notarial intitulada Ley Orgánica de Escribanos Públicos del Estado de México, en la que los define estar investidos de fe pública para la función notarial, el ejecutivo del Estado otorgaba el título correspondiente.
- Decreto número 3 del 18 de marzo, el Ejecutivo federal establece el recurso de delegada aplicación.
- 1936 Decreto número 62 de fecha 30 de diciembre, el Congreso faculta al Gobernador del Estado proceda con la revisión y en su caso reforma de la Ley del Notariado.
- 1937 En uso de las facultades conferidas en el decreto número 62 el Gobernador del Estado Libre y Soberano de México, expide la Ley del Notariado el día 16 de junio para de esta manera, derogar las anteriores en materia notarial. Destaca la facultad del gobernador como único para otorgar la función notarial.
- 1956 Decreto número 72 de fecha 20 de marzo, expedición de la Ley del Notariado del Estado de México, publicada el 18 de abril, deroga la Ley del Notariado de 1937, establece el ejercicio del notariado está a cargo del gobernador quien la delega a profesionales del Derecho mediante fiat.
- 1972 Mediante decreto número 5 publicado en fecha 11 de octubre abroga la Ley del Notariado del Estado de México del 20 de marzo de 1956, entrando en vigor el 01 de enero de 1973, establece aunque la figura ya estaba contemplada, define al Notario como la persona a quien el Ejecutivo del Estado otorga fe pública para la función notarial.
- 1972 Mediante decreto número 5 publicado en fecha 11 de octubre, abroga la Ley del Notariado del Estado de México del 20 de marzo de 1956, entrando en vigor el 01 de enero de 1973, define al Notario como la persona a quien el Ejecutivo del Estado otorga fe pública para la función notarial.
- 1973 Decreto número 35 del 31 enero, reforma la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México, faculta al Gobernador para otorgar el nombramiento de Notario.
- 1977 En fecha 15 de diciembre, se expide el primer Reglamento de la Ley Orgánica del Notariado del Estado de México, que no limita la facultad del Ejecutivo del Estado para el nombramiento de Notarios para la designación correspondiente.
- 1978 Decreto número 88 del 10 de septiembre, se dispensa a 2 aspirantes el cumplir con la edad mínima (25 años) para aplicar examen de oposición establecido en la Ley Orgánica de Escribanos Públicos.
- 1979 Por decreto de fecha 17 de agosto, reforman el Reglamento de la Ley para establecer la facultad del Ejecutivo para nombrar Notario titular por diversas causas, cuando a su juicio hayan prestado servicios eminentes al Estado y tengan experiencia en la materia, entre otros.

- 1994 Por decreto número 38 de la LII de Legislatura, con fecha 23 de septiembre, se publica en la gaceta del gobierno la Ley Orgánica del Notariado del Estado de México, para abrogar la de octubre de 1972, con el propósito de fortalecer la Institución.
- 2002 Mediante decreto con número 54 de fecha 22 de diciembre de 2001, publicado el 3 de enero de 2002, entra en vigor el día 4 de marzo de 2002 la nueva Ley del Notariado del Estado de México, abrogando la Ley Orgánica del 23 de septiembre de 1994.
- 2002 por decreto con número 54 de fecha 1 de agosto que contiene el Reglamento de la Ley del Notariado del Estado de México, para regular la institución del notariado.
- 2003 En reunión del Consejo Directivo del Colegio de Notarios del Estado de México, en fecha 18 de junio, acuerdan la creación de la Comisión de Arbitraje y Mediación del Colegio de Notarios del Estado de México.
- 2006 En fecha 22 de diciembre, se publicó en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, el Reglamento que abrogó el reglamento publicado el 9 de febrero de 1996. El que tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del Colegio de Notarios.

Desde el análisis de diversas ideas previas, queda claro que la facultad con la que cuentan las Gobernadoras y los Gobernadores (Ejecutivos) de los Estados, no solo es para otorgar nombramientos, patentes, *fiat* y/o acuerdos (que establezca el inicio de funciones) a los Notarios públicos, también tienen entre sus facultades el poder de destituir de esa patente, *fiat*, nombramiento o acuerdo, en específico, suspender o, en el peor de los casos, revocar como Notarios Públicos por las razones que establece cada una de las leyes notariales de los 32 Estados Libres y Soberanos de la República Mexicana.

En la Ley del Notariado del Estado de México, esta situación está debidamente fundamentada y motivada, ya que su ley se encuentra apegada a lo establecido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que a su vez es coincidente con lo dispuesto por la Carta Magna.

Al referirnos al Estado de México, si bien es cierto que se puede revocar el nombramiento de los notarios, también lo es, que el titular del Ejecutivo no puede destituir a la Notaria o al Notario a su libre albedrío, esto es, debe derivar de la comisión de faltas establecidas en La Ley del Notariado del Estado de México, previa acreditación, previo procedimiento instaurado por la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos del Gobierno del Estado de México, conforme a sus atribuciones conferidas e instituidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Gobierno del Estado de México (LOAPGEM, 2022) en sus artículos 19 fracción XVIII y 38 Ter. fracciones XII, XIII y XIV¹⁸, en relación con los artículos 2 y 7 fracciones XXIV y XXV del Reglamento Interior de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos (2021), en contra de los Notarios que hubiesen contravenido lo establecido en la ley y les haya sido comprobado.

¹⁸ Artículo 19.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos, en los diversos ramos de la Administración Pública del Estado, auxiliarán al Titular del Ejecutivo, las siguientes dependencias: (...) XVIII. Secretaría de Justicia y Derechos Humanos (...). Artículo 38 Ter. La Secretaría de Justicia y Derechos Humanos es la Dependencia encargada de diseñar y coordinar la política jurídica y de acceso a la justicia del Poder Ejecutivo, de planear, programar, dirigir, resolver, controlar y evaluar las funciones del registro civil, mejora regulatoria, del notariado (...). XII. Someter a la consideración del Gobernador el otorgamiento de nombramientos de notario; XIII. Establecer los lineamientos y criterios técnico-jurídicos para la aplicación y supervisión del cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia notarial, así como recibir, tramitar, substanciar, resolver quejas, implementar e imponer sanciones en contra de los notarios; XIV. Llevar el Libro de Registro de Notarios...

Como un ejemplo de caso práctico, por indebido proceder de un Notario Público¹⁹ (TJAEM, 2021), se alude al hecho de que contravino lo establecido en la Ley del Notariado del Estado de México (2017) en sus artículos 20 fracciones I y III, 79 fracción XII, 80 y 156 fracción X, independientemente de que se haya o no recurrido la sentencia.

El caso es trascendente, dado que el fedatario público incurrió en responsabilidad en términos de los artículos antes citados, haciéndose acreedor a la sanción establecida en el numeral IV del artículo 151 de la Ley del Notariado del Estado de México (LNEM, 2017), esto es, la revocación del nombramiento. Es evidente que el Ejecutivo del Estado ejerció sus facultades establecidas dentro de la Constitución que dimana del artículo 124 de Nuestra Carta Magna, por cuanto hace a la atribución de otorgar y/o revocar el nombramiento a los Notarios del Estado de México, bajo el principio de distribución de competencias conferidas a las Entidades Federativas y sus autoridades en el multicitado artículo 124 de nuestra Ley Fundamental.

Toda vez que se ha revisado la legislación en materia Notarial de cada una de las 32 entidades federativas, es de imperiosa necesidad el establecer que, si bien es cierto, cada una cuenta con su propia legislación y ejerce su derecho, conforme con las atribuciones conferidas en el artículo 124 de nuestra Carta Magna, también es cierto que en tiempos actuales se ha presentado una hipótesis que podría violentar el derecho de los representantes del Ejecutivo en cada entidad, de nombrar, revocar o destituir a los Notarios Públicos, ya que desde el ejecutivo federal, se ha considerado que ese derecho no les corresponde a los Estados y que debería de pasar a formar parte de los derechos del poder a nivel federal, basando sus argumentaciones en los conceptos de corrupción y transparencia.

Ante la exposición de estas ideas cabe formular algunos cuestionamientos: ¿manifestaciones de esta naturaleza, violentan lo mandado en el cuerpo del artículo 124 de nuestra Carta Magna?, que la facultad de nombrar, revocar o destituir Notarios Público pase al poder federal ¿constituye una vulneración de los derechos que le competen a los titulares del ejecutivo de las entidades federativas?, ¿habrá razones de naturaleza extrajurídica para hacerlo?

La distribución de competencias se encuentra muy bien establecida dentro del cuerpo de nuestro artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ende, cada uno de los 32 Estados Libres y Soberanos ejerce el derecho conferido, al tener exclusivamente el control legislativo para el nombramiento de los profesionales en Derecho que han de ejercer la función de Notarios públicos, y quienes en ningún momento han violentado lo establecido en Nuestra Carta Magna.

Como se ha vertido en reiteradas ocasiones respecto del multicitado artículo 124 Constitucional, serán “expresas” las facultades para los funcionarios federales, lo que se traduce en una limitación para los funcionarios de la federación en su ejercicio, a *contrario sensu*, serán las entidades federativas las que gozarán de las demás atribuciones no precisadas en nuestra Carta Magna, entre ellas, el principio general de la distribución de competencias entre la Federación, Estados y Municipios.

¹⁹ Por cuestiones de protección a la información, acorde con lo establecido en la Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de México en sus artículos 3 fracción XXXII y 143 fracción I no se presentan datos personales.

Desde las interpretaciones presentadas, no debería existir conflicto alguno entre el ejecutivo federal y el Congreso de las 32 entidades federativas respecto a la distribución de sus competencias, ya que están literal y claramente establecidas dentro del multicitado artículo 124 Constitucional, pero esto se pone en entredicho cuando se enuncian disposiciones en contra de lo constitucionalmente establecido, presentando la posibilidad de reformas que consideren los derechos de las entidades federativas para el nombramiento, revocación o destitución de Notarios en favor de la federación.

En México existe un sistema complejo de distribución de competencias legislativas, entre la federación y las entidades, ya que esto permite la coordinación, el empalme, la coexistencia y la coincidencia. Se puede afirmar que, la matriz de dicho esquema sigue siendo el artículo 124 constitucional y su tan evidente reserva en favor de las entidades federativas, como una expresión histórica de ese sistema de pesos y contrapesos.

CONCLUSIÓN

Derivado de lo establecido literalmente en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible concluir que cada Estado de la federación, incluida la Ciudad de México, cuenta con la facultad de nombrar a los profesionales en derecho que han de desempeñar la función notarial y que tienen la facultad de emitir las leyes que han de regir al notariado mexicano.

La Constitución les otorga esta facultad al mencionar que las que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales se deben de entender como reservadas a los Estados, incluida la Ciudad de México, y es de observarse que en ninguno de los 136 artículos y los 19 transitorios contenidos en nuestra Carta Magna (CPEUM, 2021) se establece que sea facultad del Congreso, ni mucho menos del ejecutivo federal el legislar respecto del derecho notarial en México.

Pretender hacerlo podría presumirse como invasión de esferas y de competencias, toda vez que el Congreso y el ejecutivo federal estarían contraviniendo lo ya establecido en el artículo 124 de nuestra norma primera, entre las demás normas, la Constitución. Históricamente, en el Estado de México se ha observado como su legislación notarial, a través de la expedición de diversas disposiciones, siguió la tendencia de fortalecer la facultad de nombrar a los profesionales del Derecho Notarial por parte del ejecutivo de la entidad.

Del mismo modo se puede concluir que, si bien es facultad del ejecutivo del Estado el nombrar a los Notarios, también es cierto el hecho de que quienes aspiren a ocupar un cargo de Notario para el debido cumplimiento de esa función, deben de ser profesionales en derecho, que cumplan con todos los requisitos exigidos por la Ley del Notariado del Estado de México (2017), seguir preparándose en la materia, ya que deben contar con los conocimientos y la capacidad suficientes para poder brindar un servicio de calidad a los usuarios, sustentando su cargo en el ejercicio de la ética profesional y en el hecho de que el Derecho Mexicano cambia constantemente, por ende, lo que hoy se conoce del derecho, mañana puede no estar apegado a su formulación previa.

Dentro del sistema notarial mexicano se presume que son pocos los profesionales investidos de fe pública que acceden a una preparación profesional posterior a la Licenciatura en Derecho,

teniendo como una de las causas de esta situación, la falta de Instituciones Educativas que brinden servicios educativos especializados en Materia Notarial.

En México, solo algunas Instituciones Educativas de posgrado se especializan u ofertan planes en materia de Derecho Notarial, como es el caso del Instituto de Estudios Notariales del Colegio de Notarios del Estado de México, único en el país, que ofrece la especialización de posgrado para la carrera notarial, ofreciendo como especialidad su Curso de Formación de Aspirantes a Notario, y también la Maestría en Derecho Notarial presencial y a distancia.

En México, existe un sistema complejo de distribución de competencias legislativas entre la federación y las entidades federativas, en el que los legisladores y legisladoras no han promovido iniciativa alguna para reformar lo dispuesto por el artículo 73 de la ley fundamental que establece claramente sus atribuciones, “dentro de las cuales no se encuentra la designación de los notarios, por lo que se entiende conferida a los estados, como es el caso del Estado de México” (Mondragón, 2013).

Se debe entender que lo que se encuentra establecido en el cuerpo del artículo 124 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a la distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas, se debe de hacer valer y ante todo respetar, como ha sucedido con los Estados libres y soberanos en los que hasta el día de hoy se siguen designando (en algunos casos por oposición) a través de su ejecutivo a los profesionales en derecho que han de ser investidos con la fe pública, a efecto de que ejerzan la función notarial dentro de la demarcación de cada entidad federativa.

De igual forma, se ha legislado respecto a la función notarial, tendiendo a hacer muy explícitos los criterios establecidos en las disposiciones para poder llegar a ser y ejercer la función notarial. Un Estado de Derecho supone el respeto a las disposiciones constitucionales, en el que la distribución de competencias es clave para garantizar la coexistencia y relación de armonía entre órdenes de gobierno que, en materia notarial, tiene una razón histórica.

REFERENCIAS

- Benítez González, Víctor Humberto (2016). *La Función Social del Notario en el Estado de México* [Tesis de Maestría, Universidad Autónoma del Estado de México]. Repositorio Institucional UAEM. <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/58093/TEISVHBG.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Benítez Treviño, Víctor Humberto (2005). *La sala constitucional del estado de México como expresión del federalismo del siglo XXI*. Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM.
- Constitución Política de Campeche (CPEC) (27 de julio de 2022). Periódico Oficial del Estado. Recuperado de <http://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/leyes-focalizadas/anticorrupcion/175-constitucion-politica-del-estado-de-camp>
- Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) (5 de febrero de 2017). Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Recuperado de <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/constitucion>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (28 de mayo de 2021). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- Constitución Política del Estado de Aguascalientes (CPEA) (13 de junio de 2022). Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes. Recuperado de https://congresoags.gob.mx/agenda_legislativa/leyes/descargarPdf/329
- Constitución Política del Estado de Chiapas (CPECH) (27 de julio de 2022). Periódico Oficial del Estado. Recuperado de https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0002.pdf?v=NDM=
- Constitución Política del Estado de Chihuahua (CPECHI) (1 de junio de 2022). Periódico Oficial del Estado. Recuperado de <https://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/constitucion/>
- Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza (CPECO) (21 de enero de 2022). Periódico Oficial. Recuperado de https://www.congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa01.pdf
- Constitución Política del Estado de Hidalgo (CPEH) (22 de junio de 2022). Periódico Oficial del Estado de Hidalgo. Recuperado de http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf
- Constitución Política del Estado de Jalisco (CPEJ) (16 de junio de 2022). Periódico Oficial del Estado de Jalisco. Recuperado de <https://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Constitucion>
- Constitución Política del Estado de Sinaloa (CPES) (19 de octubre de 2022). Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”. Recuperado de https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_9.pdf
- Constitución Política del Estado de Tamaulipas (CPETA) (30 de septiembre de 2021). Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas. Recuperado de <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatal/Constituciones/Constituciones.asp>
- Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (CPEV) (11 de agosto de 2022). Gaceta Oficial del Estado de Veracruz. Recuperado de <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CONSTITUCION11082022FF.pdf>

- Constitución Política del Estado de Yucatán (CPEY) (13 de octubre de 2022). Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. Recuperado de <http://www.congresoyucatan.gob.mx/legislacion>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California (CPEBC) (21 de octubre de 2022). Periódico Oficial. Recuperado de https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/20221021_CONSTBC.PDF
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur (CPEBCS) (29 de abril de 2022). Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. Recuperado de <https://www.cbcs.gob.mx/index.php/trabajos-legislativos/leyes?layout=edit&id=1486>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima (CPECO) (20 de agosto de 2022). Periódico Oficial “El Estado de Colima”. Recuperado de https://ieecolima.org.mx/leyes/constitucion_local2019.pdf
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango (CPED) (9 de octubre de 2022). Periódico Oficial. Recuperado de [http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20\(NUEVA\).pdf](http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20(NUEVA).pdf)
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato (CPEG) (30 de septiembre de 2022). Periódico Oficial del Estado de Guanajuato. Recuperado de <https://www.congresogto.gob.mx/constitucion-politica-del-estado-de-guanajuato>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero (CPEGU) (15 de junio de 2022). Periódico Oficial. Recuperado de <https://congresogro.gob.mx/legislacion/CONSTITUCION-GUERRERO-15-06-2022.pdf>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPEM) (11 de julio de 2022). Periódico Oficial Gaceta del Gobierno. Recuperado de https://legislacion.edomex.gob.mx/constitucion_local
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (CPEMI) (13 de julio de 2022). Periódico Oficial del Estado de Michoacán. Recuperado de http://congresomich.gob.mx/ptb-search/?f=leyes_&ptb-search=1&title=constituci%C3%B3n&ultima-modificacion-from=&ultima-modificacion-to=
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos (CPEMO) (2 de junio de 2021). Periódico Oficial “Tierra y Libertad” Órgano de Difusión del Gobierno del Estado de Morelos. Recuperado de <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/constitucion.jsp>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit (CPEN) (19 de mayo de 2022). Periódico Oficial del Estado de Nayarit. Recuperado de https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2022-06/12.pdf
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León (CPENL) (1 de octubre de 2022). Periódico Oficial del Estado. Recuperado de https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20LIBRE%20Y%20SOBERANO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf?2022-10-%201
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (CPEO) (13 de julio de 2022). Periódico Oficial. Recuperado de https://www.congresooaxaca.gob.mx/docs65.congresooaxaca.gob.mx/legislacion_esta

- tal/Constitucion Politica del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (Dto ref 627 a prob LXV Legis 13 jul 2022 PO 32 8a secc 6 ago 2022).pdf
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (CPEP) (15 de diciembre de 2021). Periódico Oficial del Estado de Puebla. Recuperado de http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=24&Itemid=485
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro (CPEQ) (14 de julio de 2021). Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”. Recuperado de https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/001_60.pdf
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (CPEQR) (16 de junio de 2022). Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. Recuperado de <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L176-XVI-20220616-CN1620220616240.pdf>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí (CPESLP) (9 de septiembre de 2022). Periódico Oficial del Estado “Plan de San Luis”. Recuperado de <http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/constitucion/2022/09/Constitucion Politica del Estado 09 Septiembre 2022.pdf>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora (CPESO) (29 de septiembre de 2022). Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora. Recuperado de <http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc leyes/Doc 446.pdf>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco (CPET) (29 de agosto de 2021). Periódico Oficial del Estado de Tabasco. Recuperado de <https://congresotabasco.gob.mx/wp/wp-content/uploads/2021/09/Constitucion-Politica-del-Estado-de-Tabasco1.pdf>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (CPETLA) (25 de abril de 2022). Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala. Recuperado de https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/pdf/5_constitucion_pol.pdf
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas (CPEZ) (11 de septiembre de 2021). Periódico Oficial del Estado de Zacatecas. Recuperado de <https://www.congresozaac.gob.mx/64/ley&cual=333>
- Instituto de Investigación Legislativa del Senado IILSEN (1998). *El Federalismo Mexicano (Elementos para su Estudio y Análisis)*. LVI Legislatura.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (LTAIP) (23 de septiembre de 2022). Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México. Recuperado de <https://legislacion.edomex.gob.mx/leyes/vigentes>
- Ley del Notariado de Colima (LNC) (1 de noviembre de 2014). Periódico Oficial "El Estado de Colima". Recuperado de <http://www.congresocol.gob.mx/leyes/>
- Ley del Notariado de la Ciudad de México (LNCM) (4 de agosto de 2021). Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Recuperado de <https://www.congresocdmx.gob.mx/marco-legal-cdmx-107-1.html>
- Ley del Notariado del Estado de Baja California Sur (LNEBCS) (31 de octubre de 2016). Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. Recuperado de <https://www.cbcs.gob.mx/index.php/trabajos-legislativos/leyes>
- Ley del Notariado del Estado de Chihuahua (LNECHI) (1 de enero de 2020). Periódico Oficial del Estado de Chihuahua. Recuperado de <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/index.php?pag=13&palabra=#divResultados>

- Ley del Notariado del Estado de Coahuila de Zaragoza (LNECO) (29 de diciembre de 2017). Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila. Recuperado de <https://congresocoahuila.gob.mx/portal/leyes-estatales-vigentes/>
- Ley del Notariado del Estado de Coahuila de Zaragoza (LNECO) (29 de diciembre de 2017). Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila. Recuperado de <https://congresocoahuila.gob.mx/portal/leyes-estatales-vigentes/>
- Ley del Notariado del Estado de Jalisco (LNEJ) (31 de mayo de 2022). Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”. Recuperado de <https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/LeyesEstatales.cfm>
- Ley del Notariado del Estado de México (LNEM) (1 de septiembre de 2017). Periódico Oficial Gaceta del Gobierno. Recuperado de <https://legislacion.edomex.gob.mx/leyes/vigentes>
- Ley del Notariado del Estado de Michoacán (LNEMI) (30 de junio de 2020). Periódico Oficial del Estado de Michoacán. Recuperado de <http://congresomich.gob.mx/leyes/>
- Ley del Notariado del Estado de Morelos (LNEMO) (30 de agosto de 2018). Periódico Oficial “Tierra y Libertad”. Recuperado de <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/>
- Ley del Notariado del Estado de Nuevo León (LNENL) (30 de diciembre de 2020). Periódico Oficial del Estado de Nuevo León. Recuperado de http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/
- Ley del Notariado del Estado de Querétaro (LNEQ) (1 de junio de 2020). Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”. Recuperado de <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/leyes/>
- Ley del Notariado del Estado de Sinaloa (LNES) (28 de diciembre de 2016). Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”. Recuperado de <https://www.congresosinaloa.gob.mx/leyes-estatales/>
- Ley del Notariado del Estado de Yucatán (LNEY) (7 de junio de 2022). Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. Recuperado de <http://www.congresoyucatan.gob.mx/#/legislacion/leyes>
- Ley del Notariado para el Estado de Aguascalientes (LNEA) (1 de marzo de 2021). Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes. Recuperado de https://congresoags.gob.mx/agenda_legislativa/leyes/descargarPdf/268
- Ley del Notariado para el Estado de Baja California (LNEBC) (18 de noviembre de 2018). Periódico Oficial del Estado de Baja California. Recuperado de https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_IV/30112018_LEYNOTARIADO.PDF
- Ley del Notariado para el Estado de Campeche (LNEC) (9 de junio de 2009). Periódico Oficial del Estado de Campeche. Recuperado de <http://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/etiquetas-x-materia/91-ley-del-notariado-para-el-estado-de-campeche>
- Ley del Notariado para el Estado de Chiapas (LNECH) (28 de octubre de 2021). Periódico Oficial del Estado de Chiapas. Recuperado de <https://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxviii/trabajo-legislativo/legislacion-vigente>
- Ley del Notariado para el Estado de Durango (LNED) (28 de octubre de 2021). Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango. Recuperado de <http://congresodurango.gob.mx/trabajo-legislativo/legislacion-estatal/>
- Ley del Notariado para el Estado de Guanajuato (LNEG) (13 de julio de 2020). Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. Recuperado de <https://www.congresogto.gob.mx/leyes>

- <https://www.congresogto.gob.mx/leyes?utf8=%E2%9C%93&query=notaria&tipo=&commit=Buscar>
- Ley del Notariado para el Estado de Hidalgo (LNEH) (22 de septiembre de 2021). Periódico Oficial del Estado de Hidalgo. Recuperado de http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/LEYES_VIGENTES/leyes_vigentes-lxiv.html
- Ley del Notariado para el Estado de Nayarit (LNEN) (29 de abril de 2022). Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit. Recuperado de <https://www.congresonayarit.mx/compilacion-legislativa/>
- Ley del Notariado para el Estado de Oaxaca (LNEO) (10 de octubre de 2020). Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca. Recuperado de <https://www.congresooaxaca.gob.mx/>
- Ley del Notariado para el Estado de Puebla (LNEP) (17 de marzo de 2021). Periódico Oficial del Estado de Puebla. Recuperado de http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=10857&Itemid=577
- Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo (LNEQR) (20 de noviembre de 2021). Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. Recuperado de <https://www.congresooqroo.gob.mx/#leyes>
- Ley del Notariado para el Estado de San Luis Potosí (LNESLP) (24 de diciembre de 2020). Periódico Oficial del Estado “Plan de San Luis”. Recuperado de <http://congresosanluis.gob.mx/legislacion/constitucion>
- Ley del Notariado para el Estado de Sonora (LNEOS) (30 de noviembre de 2020). Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora. Recuperado de <http://www.congresoson.gob.mx/>
- Ley del Notariado para el Estado de Tabasco (LNEST) (15 de noviembre de 2018). Periódico Oficial del Estado de Tabasco. Recuperado de <https://congresotabasco.gob.mx/leyes/>
- Ley del Notariado para el Estado de Tamaulipas (LNESTA) (17 de diciembre de 2020). Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas. Recuperado de <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatal/LegislacionVigente/Vigente.asp?idtipoArchivo=1>
- Ley del Notariado para el Estado de Tlaxcala (LNESTLA) (19 de diciembre de 2016). Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala. Recuperado de <https://congresodetlaxcala.gob.mx/legislacion/>
- Ley del Notariado para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (LNEV) (3 de agosto de 2015). Gaceta Oficial del Estado de Veracruz. Recuperado de <https://www.legisver.gob.mx/Inicio.php?p=le>
- Ley del Notariado para el Estado de Zacatecas (LNEZ) (28 de marzo de 2015). Periódico Oficial del Estado de Zacatecas. Recuperado de <https://www.congresozaac.gob.mx/esen2016>
- Ley número 971 del Notariado del Estado de Guerrero (LNEGU) (19 de agosto de 2011). Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero. Recuperado de <http://congresogro.gob.mx/legislacion/leyes-ordinarias.php>
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Gobierno del Estado de México (LOAPGEM) (7 de octubre de 2022). Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México. Recuperado de <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/leyvig/leyvig017.pdf>
- Libien Kauí, Franklin (2010). Origen e Historia del Escribano en el Estado de México, *Revista Escriba del Colegio de Notarios del Estado de México*. 141-152.

- Mondragón Fiesco, Silvia (2013). *La Pluma y el Papel. Semblanza histórica del notariado mexiquense*. Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México.
- Muñoz Rivera, Isidro Wilfrido Coord. (2015). *Cuadernos de Derecho Notarial*. Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México.
- Paniagua Hernández, Hilda Leticia (2010). La Legislación Notarial del Estado de México, *Revista Escriba del Colegio de Notarios del Estado de México*. 153-215.
- Real Academia Española RAE (2014). *Diccionario de la lengua española* (Edición del tricentenario). Recuperado de <https://www.rae.es/>
- Reglamento Interior de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos (RISJDH) (4 de febrero de 2021). Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México. Recuperado de <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig757.pdf>
- Reyes Pastrana, Jorge (2014). *El poder legislativo del estado de México en el siglo XIX y XX. Índice de decretos (Del 2 de marzo de 1824 al 12 de agosto de 1914)*. Secretaría de Asuntos Parlamentarios del Poder Legislativo del Estado de México.
- Reyes Pastrana, Jorge (2021). *Sinopsis de Decretos del Congreso del Estado de México y sus Predecesores (1824-1914)*. Secretaría de Asuntos Parlamentarios del Poder Legislativo del Estado de México.
- Téllez, Mario y Ramírez, Merizanda (2011). Una breve historia legislativa del congreso del estado de México para el siglo XIX, *Revista Mexicana de Historia del Derecho*. 139-162.
- Tesis [J]. P./J. 72/2005, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Notariado. La facultad para legislar en esa materia está reservada a los estados de la federación*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, julio 2005, Tomo XXII, Registro digital 177904. Recuperado de <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/177904>
- Tesis [J]. P./J. 73/2005, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Notariado. Es una función de orden público desempeñada por particulares con título de licenciados en derecho y que actúan por delegación del estado*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, julio 2005, Tomo XXII, Registro digital 177905, recuperado de <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/177905>
- Tesis [J]. P./J. 74/2005, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Notariado. Corresponde al estado, a través del ejecutivo local, otorgar la patente respectiva, vigilar su actuación y, en su caso, suspenderla o revocarla*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena época, julio 2005, Tomo XXII, Registro digital 177908, recuperado de <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/177908>
- Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México TJAEM (2021). *Sentencia, sanción administrativa consistente en la revocación de su nombramiento como Notario Público del Estado de México*. TJAEM.
- Trueba, Fernando e Ibarrola, Jorge Claudio (2013). *El arte de la memoria notarial. Los trabajos y los días de los notarios del Estado de México: 1808-1937*. Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México.
- Unidad de Transparencia de la Secretaría de Educación Pública. (2021). *Respuesta a solicitud de información pública*.

El trabajo de los organismos electorales frente a los “servidores de la nación” en las elecciones de 2021 en México

The work of the electoral bodies in front of the “nation’s servers” in the 2021 elections in Mexico

Antonio Faustino Torres

 <https://orcid.org/0000-0003-1538-8899>

Facultad de Estudios Superiores Acatlán,
Universidad Nacional Autónoma de México.

anfaustino@comunidad.unam.mx

Resumen: Este artículo analiza el trabajo de los organismos electorales frente a los Servidores de la Nación, quienes han sido acusados de intervenir en las elecciones para beneficiar al partido en el gobierno en México. A través de solicitudes de información pública ante las autoridades electorales, se busca constatar dicha intromisión en los comicios federales de 2021. Como hallazgos identificamos la falta de precisión y sistematización de denuncias de irregularidades y la dificultad para identificar fenómenos de condicionamiento de programas y recursos públicos.

Palabras clave: organismos electorales, derecho electoral, elecciones, democracia, partidos políticos.

Recepción: 16 de febrero de 2023

Aceptación: 31 de mayo de 2023

Abstract: The purpose of this work is to analyze the work of the electoral organizations against the Servants of the Nation, who have been accused of intervening in the elections for beneficiaries of the party in government in Mexico. Through requests for public information before the electoral authorities, it seeks to verify said interference in the 2021 federal elections. As a determination, we identified the lack of precision and systematization of complaints of irregularities and the difficulty in identifying phenomena conditioning public programs and resources.

Key Words: electoral bodies, electoral law, elections, democracy, political parties.



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

INTRODUCCIÓN

El uso de recursos públicos en los procesos electorales es un aspecto que interfiere en la celebración de elecciones libres, justas y competitivas. Por lo cual, es preciso que existan controles tanto de recursos como de funcionarios que desempeñan roles esenciales en el gobierno para que su actuación no afecte la imparcialidad que debe regir en los procesos comiciales. Dicha práctica se encuadra en el concepto de fraude electoral pues, de acuerdo con López-Pintor, se trata de una intencionalidad por parte de funcionarios públicos que buscan desvirtuar el resultado del sufragio. Lo cual implica una mala práctica deliberada por parte de los funcionarios electorales u otros agentes involucrados en el proceso electoral, que distorsiona la voluntad individual o colectiva de los votantes (2017, p. 452).

En el caso mexicano, la prohibición de utilizar el poder público de manera facciosa se contempla en el artículo 134 constitucional, en el párrafo séptimo y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 449, numeral 1, inciso d) donde se dispone que los servidores públicos de la Federación de las entidades federativas, tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, lo cual aplica para los llamados “Servidores de la Nación” (SN).

Por otra parte, los organismos electorales son piezas esenciales del entramado institucional que tienen como misión asegurar que se cumplan con estándares mínimos de confianza y otorguen legitimidad a los funcionarios emanados de las elecciones. De modo que se trata de instituciones relevantes para nuestra indagación, pues en ellos recae la responsabilidad de propiciar un piso parejo en materia electoral. Precisamente, el Instituto Nacional Electoral (INE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), son los responsables de la organización, desarrollo, conducción, declaración de validez y declaración de representantes electos, así como de resolver las impugnaciones a la aplicación de la norma (artículo 41 CPEUM).

Por lo anterior, en este trabajo interpusimos solicitudes de información a los organismos antes mencionados en donde pedimos conocer lo siguiente (solicitud de información interpuesta a los organismos electorales):

El número de quejas y denuncias por uso electoral de los funcionarios denominados “servidores de la nación” o “siervos de la nación” en el proceso electoral inmediato anterior correspondiente a 2020-2021, así como el contenido de las demandas de los promoventes. Específicamente en el caso de condicionamiento de programas sociales, proporcionar información inexacta o engañosa y clientelismo.

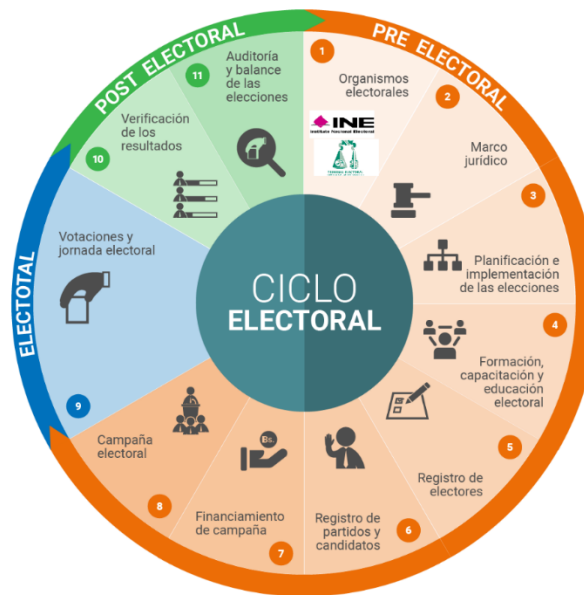
Se realizó el correspondiente seguimiento de las solicitudes y en su caso se remitieron los correspondientes recursos de revisión para obtener la respuesta a la indagación.

En adelante nos abocamos al estudio del uso faccioso de los servidores de la nación considerando la siguiente estructura: a) la integridad electoral y los organismos electorales, b) el gobierno de la cuarta transformación y los servidores de la nación, c) acceso a la información y el proceso de solicitudes, d) análisis de las solicitudes de información, y e) las solicitudes de información y el uso faccioso de recursos públicos en 2021.

A) LA INTEGRIDAD ELECTORAL Y LOS ORGANISMOS ELECTORALES

De acuerdo con Pippa Norris, el concepto de integridad electoral tiene como referencia opuesta el de *electoral malpractice*, o prácticas electorales fraudulentas. Por lo cual, la idea de integridad demanda una gran responsabilidad y apego a la civilidad que no se encuentra fácilmente en el ámbito político. La misma autora define la integridad electoral como el conjunto de “principios internacionales, valores y estándares de elecciones aplicados universalmente a todos los países del mundo a través del ciclo electoral, que incluye el periodo pre-electoral, la campaña, el día de la votación, y su epílogo” (Norris, 2014, p. 9). El ciclo electoral incluye once pasos, los cuales se pueden visualizar en la figura 1.

Figura 1. Ciclo electoral.



Fuente: tomado de observademocracia.org

De acuerdo con este enfoque existen once pasos en el ciclo electoral, cada uno con la misma importancia. De hecho, la autora cuestiona de manera particular que la observación electoral solo se restrinja al día de las elecciones y no se establezca un interés similar para las demás etapas.

Desde este enfoque, sin embargo, no se da gran importancia a los órganos de administración electoral y de hecho se considera relevante solo como organizador en el inicio del proceso electoral y al final por su función de contar los votos y declarar a los ganadores. También, cabe señalar el proceso post electoral que realizan los tribunales y los equipos de los contendientes en las apelaciones que pueden revertir victorias electorales. De acuerdo con López Pintor, los organismos electorales en democracias multipartidistas son los guardianes del sistema, junto con los medios de comunicación y el Poder Judicial, por el papel que desempeñan en cuanto al acceso al poder (2004, p. 40). Es decir, se trata de instituciones que sirven para establecer márgenes mínimos de equidad en la contienda, así contribuyen a que exista equidad en los procesos electorales.

Los Organismos Electorales son instituciones dedicadas a la gestión y vigilancia de los procesos electorales, y toman parte también en las controversias electorales y postelectorales que se puedan presentar entre los principales actores de las elecciones (partidos y candidatos) (Barrientos, 2011, p. 59). López Pintor considera que dichos órganos tienen dos propósitos fundamentales: organizar y administrar las elecciones y, a largo plazo, generar confianza entre los partidos contendientes y entre el público y el gobierno (2004, p. 40).

Debido a su importancia para los gobiernos con escaso apego a la democracia suponen a un tiempo “un desafío y una oportunidad. Si mantienen la independencia, pueden poner al descubierto y castigar los abusos del Gobierno. Al fin y al cabo, la función de un árbitro es prevenir las estafas”. Por ello, de acuerdo con Levitsky & Ziblatt, “los autócratas electos subvierten la democracia, llenando de personas afines e «instrumentalizando» los tribunales y otros organismos neutrales” (2018, p. 13).

B) EL GOBIERNO DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN Y LOS “SERVIDORES DE LA NACIÓN”

La “cuarta transformación” o “4t” es el nombre con que el propio Andrés Manuel López Obrador (AMLO), denominó a su gobierno luego de ganar de manera contundente las elecciones de 2018. Lo cual significa que su trascendencia se compara con procesos tan relevantes como la Independencia, la Reforma y la Revolución. Es importante considerar este elemento pues implica un discurso populista que impregna toda la concepción que tiene sobre su rol como presidente, y su cruzada por reformar la vida política nacional. Ese discurso puede ser descrito como populista, ya que de acuerdo con Crespo, el presidente busca estar en contacto directo con la gente, con un discurso muy fácil, de acceso a las mayorías, aunque “muy maniqueo, donde todos están conmigo, porque el que no está conmigo está contra mí. Muy de buenos y malos” (Badillo, 2019).

Ahora bien, el término “populismo” ha sido objeto de mucho debate, por lo cual se ha convertido en una categoría “inconsistente” en las ciencias sociales, “en la que múltiples personajes y gobiernos han sido asociados a esta tendencia más como juicio de valor que como comprensión de una singularidad” (Islas, 2020, p. 7). A pesar de los problemas en cuanto a su definición, Casullo sostiene que “si el populismo no ha muerto, solo puede deberse a una razón: en política, el populismo funciona”, debido a que logra “dar respuesta a las dificultades, los miedos y las ansiedades de los ciudadanos, porque encuadra y da sentido a una realidad social que por momentos parece haberlo perdido, porque recorta cursos de acción rápidos, posibles y decisivos para lograr transformaciones y porque ofrece a la población la posibilidad de participar en un proyecto con carácter épico” (2019, p. 4).

Las principales características del populismo, de acuerdo con Freidenberg (2013, p. 2), son: a) una relación directa entre el líder y el seguidor, b) un discurso o narrativa que se funda en la oposición a “otros”, c) un relegamiento de instituciones políticas intermedias (Congreso, partidos, órganos electorales, etc.) y d) la refundación del *status quo* con elementos redistributivos de la economía e inclusión en la toma de decisiones a través de mecanismos de democracia directa.

Precisamente, las mañaneras permiten remarcar diariamente la relación de AMLO con el pueblo a quien se dirige para señalar que “las cosas ya no son como antes” y que “no somos iguales” a

las administraciones pasadas y a sus opositores políticos actuales. Mientras que el relegamiento de instituciones ha sido patente contra los organismos constitucionales autónomos, los partidos políticos, el Congreso, entre otros. En el caso de la refundación, precisamente la “cuarta transformación” sintetiza la idea de que existe un antes y un después en donde se supone que el pueblo tiene más protagonismo, aunque en los hechos solo utiliza el discurso a favor de la mayoría para legitimar sus decisiones (como en el caso de la termoeléctrica de Morelos, el aeropuerto de Texcoco, y recientemente el “juicio a expresidentes”).

En ese sentido, la justificación del presidente para intervenir en las elecciones se debe a que “actúa en nombre de un bien mayor”, en este caso “la verdadera democracia”. Es decir, debido a que en el pasado el propio AMLO padeció de “elecciones fraudulentas” (según el mandatario, a la gubernatura de Tabasco en 1994 y la presidencial de 2006), es que “no puede dejar pasar la existencia de acciones clientelares, condicionamiento de programas o uso de recursos públicos en las campañas” (Arista, 19 junio 2020). El asumirse como el defensor de los procesos electorales lleva implícita la idea de que sin su participación “no existiría garantía de elecciones limpias”, en ese sentido se encuentra legitimada su intervención a pesar de que en la ley se prohíba.

Tal fue el interés del presidente en las elecciones que se comprometió públicamente a intervenir para evitar el fraude electoral: “vamos a estar pendientes para que no haya fraude electoral, me voy a convertir en guardián para que se respete la libertad de los ciudadanos para elegir libremente a sus autoridades” (Arista, 19 junio 2020). Sin embargo, en los hechos se ha lanzado contra los partidos y candidatos de oposición, bajo la supuesta búsqueda de “salvar la democracia”, lo cual representa un retroceso en las previsiones que se han tomado para evitar la participación de los gobernantes en las elecciones, como el propio AMLO criticó en su momento como opositor.

Ahora bien, el presidente ha tejido una serie de vías para transgredir las normas y lograr influir electoralmente en las elecciones 2021. Es decir, desde su arribo al poder ha establecido mecanismos para desafiar la normativa en la materia. Así, podemos mencionar: primero, el acaparamiento mediático; segundo, la estructura de los servidores de la nación y los super delegados; tercero, la designación de candidatos en Morena, principalmente.

Los “servidores de la nación” (SN)

Los SN son un ejército de funcionarios que surgieron antes de que AMLO tomara posesión del cargo, el cual se extendió por todo el país para levantar el llamado “censo del bienestar”, con lo cual se buscaba crear un padrón de las familias que requirieran algún apoyo social el cual se corroboraría al acudir directamente a los domicilios. Dichos funcionarios tenían indumentaria con el nombre y la imagen del presidente López Obrador, y cuando se presentaban declaraban ir “de parte del presidente de la República, licenciado Andrés Manuel López Obrador, a hacer entrega de un apoyo para su familia... ¿nos permite entrar a su casa? Somos servidores de la nación” (Hernández, 2019, p. 246).

Por lo anterior, el PRD interpuso una queja en el INE por uso proselitista de los programas sociales, lo cual derivó en una solicitud de comparecencia al presidente AMLO quien se negó a acudir y en respuesta envió una carta donde aseguraba que “nunca he participado o recurrido a fraudes electorales, por el contrario los he padecido” y en la correspondiente manera señaló:

“lo único que les voy a decir es ‘vámonos respetando, no somos iguales, que no me confundan porque eso sí calienta’” (Aristegui Noticias, 29 septiembre 2019). De modo que evadió el tema al considerarse a sí mismo como la víctima de fraudes, a pesar de que en ese momento se le señalaron actos y situaciones concretas, con pruebas de por medio.

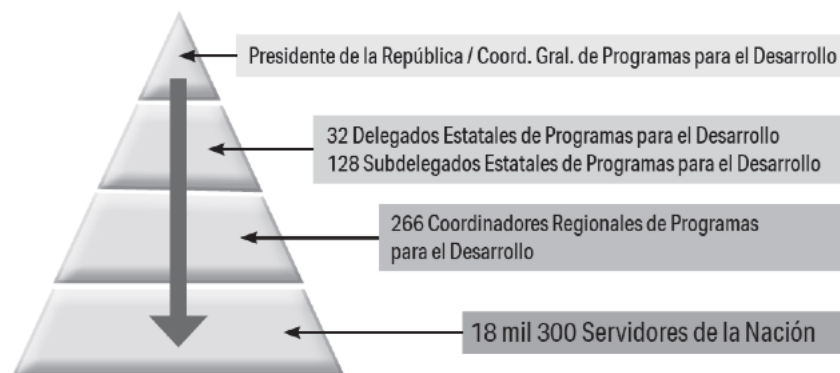
Como apunta Hernández (2019, p. 46), “los servidores de la nación están a cargo de la recepción, manejo y resguardo de datos personales, para lo cual no están habilitados, ya que la instancia responsable es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)”. De acuerdo con el apartado B del artículo 26 constitucional. Así, en la *Ley del Sistema Nacional de Información Geográfica y Estadística* artículo 59, II, se señala que reserva al INEGI el uso de la denominación de “censo nacional” y dispone que ésta no podrá ser empleada en el nombre ni en la propaganda de registros, encuestas o enumeraciones distintas a las que practique el Instituto, estableciendo que la contravención a ello se sancionará.

Al respecto del “Censo para el Bienestar” que elaboraron los servidores de la nación previo al inicio del gobierno de AMLO es preciso señalar que se elaboró contraviniendo las disposiciones anteriores, pues fue levantado por los SN y no se dio a conocer las características, metodología, reactivos y resultados hasta que el INAI lo mandató en respuesta al Recurso de Revisión número RRA-4163/19.

Los súper delegados

Dichos funcionarios han sido nombrados de manera expresa para supervisar la entrega de programas sociales en cada entidad, lo cual configura una estructura paralela a las autoridades electas constitucionalmente: gobernadores y presidentes municipales. En dicho esquema la cima es el presidente de la República, quien nombra al coordinador general con quien acuerda los nombramientos de los delegados estatales, subdelegados y coordinadores regionales (figura 3). Dicha atribución emana de un artículo adicionado a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) el 30 de noviembre de 2018, en cuyo artículo 17 Ter se establece que “...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...”, lo anterior se ilustra en la figura 2.

Figura 2. Estructura jerárquica de los Servidores de la Nación.



Fuente: esquema tomado de Hernández (2019, p. 37).

Lo anterior resulta especialmente grave pues limita las acciones relacionadas con la entrega de programas incluso a autoridades electas constitucionalmente, ya que la LOAPF otorga dicha facultad a los *super delegados*, quienes “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” (artículo 17 Ter).

De acuerdo con AMLO la justificación de dichos funcionarios se basaba “en el ahorro de 15 mil millones de pesos pues reemplazarían a los cientos de delegados federales que en administraciones anteriores existían en los estados de la república”, sin embargo, en los hechos dicha estructura no desapareció, solo cambió de nombre a “oficinas de representación” (González, 21 de marzo 2019).

Ahora bien, el objetivo real de los super delegados ha sido crear candidatos a gobernadores, pues si bien Morena tiene una presencia nacional desde las presidenciales de 2018, lo cierto es que no cuenta con una vida interna sólida ni liderazgos estatales consolidados, esto es natural debido a que tiene un corto tiempo de existir aunque también es propio de los partidos personalistas donde no es posible mantener un partido político consolidado pues ello implicaría algún límite al líder de facto (véase Faustino & Anaya, 2015).

Designación de candidatos, influencia en el partido

La presencia de AMLO en el partido Morena no ha sido tan intensa como se podría esperar después de acceder a la presidencia en 2018, de hecho ha descartado el mantenerse como una figura que dé línea al interior y ha cedido las riendas a la heterogénea coalición de políticos que lo apoyaron. Lo anterior ha convertido a Morena en un partido muy inestable en su dirigencia y consecuentemente poco consolidado al interior del país, lo anterior es evidente al considerar los problemas que ha registrado para definir a su dirigencia nacional (especialmente la sustitución de Yeidckol Polevnsky) (Navarrete, 2019, p. 294). No obstante, ha sido patente su apoyo a diversos personajes afines a su equipo, lo cual ha dejado serias inconformidades entre los miembros relegados.

En el caso de la candidatura de Félix Salgado Macedonio, un personaje polémico y con acusaciones de agresiones sexuales fue defendido por el presidente para la gubernatura de Guerrero. Mientras que precandidatos como Pablo Almícar, -hermano de la ex Secretaria de la Función Pública, Irma Eréndira Sandoval-; la senadora y ex autodefensa Nestora Salgado y la Alcaldesa de Acapulco, Adela Román fueron relegados por la encuesta que “definió” como mejor posicionado al primero, quien tiene una añeja amistad con AMLO y no dudó en apoyarlo y dejar de lado a los demás aspirantes (Barragán, 17 febrero 2021).

Luego de que AMLO se decantara por Salgado, al interior de Morena surgieron inconformidades como la del cuñado de Pablo Almícar, John Ackerman quien cuestionó la idoneidad de Félix Salgado pues sobre él pesan acusaciones de agresiones sexuales (Maya, 3 de marzo, 2021). Lo anterior no fue impedimento para que permaneciera firme su candidatura hasta que la autoridad electoral le retiró su registro por fallas en la comprobación de gastos de campaña. Este episodio dio lugar a una intensa campaña de AMLO contra el INE pues consideró que se trataba de un

“ataque a la democracia” y significó que el presidente tuviera una constante presencia en los medios.

Por lo anterior, es evidente que el presidente ha intervenido de manera decidida en el proceso electoral gracias a su omnipresencia en el ámbito político nacional, con lo cual refuerza su estilo populista al asumirse como “moralmente superior” a cualquier otro actor o institución. Con lo cual atenta contra el régimen político democrático, que exige apego a valores y prácticas responsables.

C) ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El acceso a la información, “es un derecho fundamental que supone la potestad del ciudadano de solicitar información a las autoridades y la obligación de ellas para responderle” (Gudiño, Martínez & Patiño, 2010, p. 13). Este derecho se encuentra inserto dentro del concepto más general de “transparencia”, entendido como “la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior” (Ugalde, 2002, p. 17). Aquél se refiere al ejercicio de un derecho y por lo tanto a la concreción de un escenario que puede ser adjetivado como *transparente*. De acuerdo con Marín (2018, p. 176), existe un carácter dual de la transparencia:

por un lado se entiende como derecho instituido en favor del gobernado, con la finalidad de involucrarlo libremente en el ejercicio de la función pública, y por el otro, como obligación legal de las entidades públicas para informar a la ciudadanía sobre el manejo de los recursos públicos y del ejercicio de sus políticas públicas traducidas en actos administrativos

Es decir, no solo la posibilidad de acceder a la información, sino la obligación de los entes públicos para informar de sus actos. En el caso mexicano es el artículo sexto constitucional el que garantiza el acceso a la información y el ente encargado de hacer cumplir esta disposición es el INAI, quien a través de la Plataforma Nacional de Transparencia hace posible que la ciudadanía solicite información y obliga al gobierno a responder dichas solicitudes. De manera más puntual, el trabajo del INAI puede agruparse en tres aspectos esenciales Marín (2018, p. 184):

- Garantizar el derecho de acceso de las personas a la información pública gubernamental.
- Proteger los datos personales que están en manos tanto del gobierno federal como de los particulares.
- Resolver sobre las negativas de acceso a la información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado

Ahora bien, existen al menos tres variantes de la transparencia de acuerdo con la accesibilidad que presentan (INAI, Voz transparencia proactiva):

1. Reactiva: Se refiere a los procedimientos de acceso a la información y a los recursos de revisión que propician la entrega de la información solicitada.

2. Activa: Es la publicación de información por parte de los sujetos obligados de acuerdo con lo establecido en el artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley General).
3. Proactiva: Es el conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional o complementaria a la establecida con carácter obligatorio por la Ley General.

Los conceptos de acceso a la información y de transparencia forman parte del campo semántico de la rendición de cuentas, característico de los regímenes democráticos. Es decir, se trata de elementos que permiten el involucramiento de la sociedad en las acciones de gobierno así como eventualmente la posibilidad de sancionar actos contrarios a la ley. En la literatura existente sobre acceso a la información pública encontramos cuatro vertientes (Cejudo, 2012, p. 10):

El primero se ha centrado en la legislación y ha buscado identificar, comparar y cuantificar su contenido, a pesar de las dificultades metodológicas que conlleva este tipo de análisis.

Un segundo grupo de estudios ha buscado medir los portales de transparencia. Existe un conjunto importante de ejercicios que han medido la existencia, el contenido y la calidad de estos mecanismos electrónicos de transparencia. El tercer tipo de investigaciones ha tenido como objetivo evaluar la operación de los sujetos obligados en respuesta a solicitudes de acceso a la información mediante ejercicios de usuario simulado.

Existe un cuarto grupo de estudios que no intenta medir comparativamente conjuntos de sujetos obligados, sino que se concentra en estudios de caso de una o varias organizaciones.

El presente trabajo puede ubicarse en el tercer y cuarto tipo de estudios, pues se trata de una evaluación de tipo cualitativa que analiza tanto el proceso de solicitud-respuesta como la información solicitada a los organismos electorales federales y estatales.

D) ANÁLISIS DE LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

Después de considerar las solicitudes de acceso a la información presentadas ante el Portal Nacional de Transparencia, obtuvimos los siguientes resultados: diez casos de respuesta afirmativa en cuanto recepción de denuncias en materia del uso electoral de los SN, de las cuales ocho fueron en el ámbito local y dos en lo federal, como se muestra a continuación.

Cuadro 1. Relación de solicitudes de información y respuestas de sendos organismos electorales.

No.	Institutos Electorales	Fecha de solicitud	Fecha de entrega	Folios	Recurso de revisión	Respuesta a RR
1	Aguascalientes	16-jun-21	13-jul-21	00428321		
2	Baja California	16-jun-21	23/06/2021	00632021		
3	Baja California Sur	16-jun-21	25-jun-21	00247521		
4	Campeche	16-jun-21	25-jun-21	0101164721		
5	Chiapas	16-jun-21	22-jun-21	00383721		
6	Chihuahua	16-jun-21	29-jun-21	151092021		
7	Coahuila	16-jun-21	25-jun-21	00455721		
8	Colima	16-jun-21	25-jun-21	273721		

9	Ciudad de México	16-jun-21	05-jul-21	3300000049521		
10	Durango	16-jun-21	18-jun-21	00320221		
11	Estado de México	16-jun-21	05-jul-21	384068		
12	Guanajuato	16-jun-21	22-jun-21	01388521		
13	Guerrero	16-jun-21	24-jun-21	00333821		
14	Hidalgo	16-jun-21	23-jun-21	00515621		
15	Jalisco	16-jun-21	24-jun-21	5193221		
16	Michoacán	16-jun-21	13-jul-21	00460021		
17	Morelos	16-jun-21	02-jul-21	511021		
18	Nayarit	16-jun-21	05-jul-21	00238721		
19	Nuevo León	16-jun-21	30-jun-21	2179021		
20	Oaxaca	16-jun-21	29-jun-21	440721		
21	Puebla	16-jun-21	27-jun-21	1051221		
22	Querétaro	16-jun-21	12-jul-21	00413821		
23	Quintana Roo	16-jun-21	29-jun-21	00474421		
24	San Luis Potosí	16-jun-21	01-jul-21	524021		21-jul-21
25	Sinaloa	16-jun-21	22-jun-21	00752221		
26	Sonora	28-jun-21	23-jul-21	1003919		
27	Tabasco	16-jun-21	07-jul-21	00743221		
28	Tamaulipas	16-jun-21	07-jul-21	00386521		
29	Tlaxcala	16-jun-21	2-jul-21	00263221		
30	Veracruz	16-jun-21	23-jul-21	00874821		
31	Yucatán	16-jun-21	22-jun-21	00582121		
32	Zacatecas	16-jun-21	30-jun-21	376121		12/08/2021
33	INE	16-jun-21	27-jun-21	2210000201421		
34	TEPJF	16-jun-21	22-jun-21	0310000021821		12/07/2021

Código de colores	
	Respuesta negativa
	Respuesta positiva
	Recurso de Revisión interpuesto derivado de la respuesta incompleta

Fuente: elaboración propia con base en las solicitudes de información de la Plataforma Nacional de Transparencia del INAI

Aguascalientes

Se presentaron cinco denuncias, la primera con el expediente IEE/PES/002/2020, donde el denunciante señaló el “uso indebido de recursos públicos y propaganda personalizada”, el denunciado fue Aldo Emmanuel Ruíz Sánchez, Delegado Federal de Programas de Desarrollo

de Bienestar en Aguascalientes y el sentido de la resolución fue la inexistencia de las infracciones denunciadas.

La segunda IEE/PES/003/2020 se presentó en los mismos términos que la anterior, sin embargo en este caso se emplazó a los servidores públicos adscritos a la Delegación de Desarrollo de la Secretaría de Bienestar en Aguascalientes, César Fernando Esquivel Salas, Verónica Fuentes Herrero y a la Diputada Local Natzielly Teresita Rodríguez Calzada, por advertirse su participación en los hechos denunciados.

El tercer expediente, fue el IEE/PES/001/2021 también se presentó en contra del Delegado Federal de Desarrollo de la Secretaría de Bienestar, y el sentido de la resolución fue dar vista de los hechos denunciados a la FEPADE de Aguascalientes. Mientras que el cuarto, IEE/PES/002/2022 se interpuso contra el propio Delegado Federal de Programas de Bienestar, así como a Medialog México, S.A. de C.V. y Promomex y la respuesta que se dio fue que era inexistente las infracciones denunciadas.

En el quinto expediente IEE/PES/003/2022 también se interpuso contra el mencionado Delegado Federal y de Edison Jair Fuentes Gutiérrez, en su calidad de servidor público adscrito a la secretaría de Bienestar en Aguascalientes, en donde se señaló que era inexistente las infracciones. No obstante, se emplazó a los periodistas Lucero Isabel Álvarez Parada y José Luis Morales Peña, por advertirse su participación en los hechos denunciados.

Quintana Roo

El instituto electoral local señaló que solo se localizó un caso relativo a los servidores de la nación, en relación al presunto condicionamiento de apoyos sociales. En dicha queja, en esencia, el Partido Revolucionario Institucional adujo que personal denominado “Siervos de la Nación”, se encontraba realizando acciones para favorecer a Morena, condicionando la entrega de apoyos asistenciales en comunidades rurales del Municipio de Felipe Carrillo Puerto Quintana Roo. Lo cual ocurrió el día 26 de marzo de este año. Sin embargo, no se señalaba la resolución de dicha denuncia.

San Luis Potosí

En este caso la respuesta del instituto electoral fue positiva, señalando que existían dos casos que se ubicaban dentro de los criterios solicitados, sin embargo, solo se hacía mención de esto. Por lo cual, procedimos a interponer un recurso de revisión para conocer los contenidos como se plantea desde la solicitud inicial. En virtud de lo anterior y considerando que se argüía la existencia de datos personales se planteó la posibilidad de poner a disposición del solicitante una versión pública. Sin embargo, es pertinente decir que ambos expedientes PSE-146/2021 y 203/2021 fueron desechados. No obstante, es relevante para esta indagación señalar que el documento de versión pública se trataba de una denuncia contra “los servidores de la nación” para interponer un Procedimiento Sancionador Ordinario.

En el escrito de denuncia con fecha del 8 de abril de 2021 se describe que funcionarios pertenecientes a dicha estructura “se encuentran promocionando programas sociales del gobierno federal y señalando que deben votar por los candidatos del partido Morena para continuar recibiendo los beneficios de los programas”. Para ello se ofrecen como pruebas dos

fotografías en donde se aprecia dos personas con los chalecos guinda del partido Morena, y una persona en el centro con ropa informal caminando en una calle, lo cual no es prueba contundente de un ilícito.

Veracruz

En este caso se identificaron dos expedientes, sin embargo, debido a que aún se encontraban en proceso de trámite el instituto electoral decidió que no se podía dar a conocer. Los documentos eran relativos a Procedimientos Especiales Sancionadores: CG/SE/PES/IQR/343/2021 y CG/SE/PES/PT/326/2021 los cuales se relacionan con los siervos de la nación.

Zacatecas

En la respuesta a la solicitud de información se estableció que se registraban cinco casos que coincidían con los criterios solicitados, sin embargo, no se ofrecía el contenido de dichos expedientes. Por lo cual, el promovente solicitó un recurso de revisión que sintetizó los contenidos, sin proporcionar los expedientes, debido a que se trata de procedimientos en curso.

El primero se encuentra bajo el expediente PES/IEEZ/UCE/014/2021 en donde se denuncia que algunos trabajadores identificados como servidores de la nación se encuentran haciendo recorridos y visitando personas de la tercera edad y a jóvenes becados con el programa Jóvenes construyendo el futuro con la finalidad de promover el voto, mediante los programas sociales, a favor de Morena o PT. En la información aportada se señala que se desechó la denuncia. El segundo es el relativo al PES/IEEZ/UCE/035/2021, el cual denuncia que los mencionados funcionarios usaban programas de salud y recursos públicos en el marco de la vacunación contra el covid-19. El sentido de dicha denuncia se señalaba como “en trámite”. El tercer caso es PES/IEEZ/UCE/073/2021 cuya demanda se describe como sigue: “infracción a la normativa Electoral del Estado de Zacatecas por el uso indebido de los servidores de la nación”. En este caso se determinó la inexistencia de las infracciones denunciadas. Mientras que la cuarta PES/IEEZ/UCE/077/2021 y la quinta PES/IEEZ/UCE/083/2021 señalaban propaganda en edificios públicos y proselitismo en eventos de vacunación y entrega de dádivas a cambio del voto, respectivamente. Ambas denuncias fueron desechadas.

Por otra parte, en los casos de Baja California y Nuevo León los organismos electorales señalaron que existían denuncias, sin embargo, después del análisis dichos expedientes se refieren a casos de uso de recursos públicos en campañas pero no hacen mención de manera explícita a los servidores o siervos de la nación.

INE y TEPJF

En el caso del INE se integró el siguiente PES UT/SCG/PE/PAN/CG/2/PEF/18/2021, mientras que en la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SRE-JE-29/2021, ambos promovidos por el Partido Acción Nacional. La denuncia se estableció en contra de (SRE-JE-29/2021, p. 2):

- Partido Morena,

- El Titular de la Secretaría de Bienestar del Gobierno Federal o Secretario de Bienestar del Gobierno Federal,
- El presidente de la República,
- El secretario de Salud del Gobierno Federal,
- El subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud del Gobierno Federal,
- El coordinador general de la Estrategia Nacional Digital de la Oficina de la Presidencia de la República, y
- El coordinador general de programas para el desarrollo de la Oficina de la Presidencia de la República

Los hechos denunciados eran: que durante el proceso electoral en curso personas afines o vinculadas con MORENA visitan domicilios y hacen recorridos para solicitar a la ciudadanía datos personales con la finalidad de realizar padrones y ofrecer el acceso a programas sociales. Asimismo, el PAN solicitó que la autoridad administrativa suspendiera inmediatamente la elaboración o actualización de los padrones de beneficiarios a programas sociales realizados por los SN para influir en la competencia electoral y exhortar al partido para que se abstuviera de realizar actos tendientes a beneficiarse de los programas sociales (SUP-REP-62/2021, p. 2).

Para la Comisión de Quejas y denuncias del INE, el hecho fundante de la queja consiste en que personas vinculadas con MORENA realizan visitas domiciliarias o recorridos en calles con la finalidad de recabar información y registrar a la ciudadanía para su acceso a la vacunación nacional contra el COVID 19, además, se presume que transmiten mensajes del gobierno federal, lo cual constituye un uso faccioso de dichos funcionarios.

Derivado de lo anterior el INE concluyó que si bien se acreditó que existiera un uso partidista de programas sociales (como el de vacunación contra el Covid 19), no se dispuso medidas cautelares debido a que se trataba de actos consumados (ACQyD-30-2021-PES-51-21, p. 21). No obstante, consideró procedente establecer una “tutela preventiva”, como una protección en contra “del peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva”, con base en la jurisprudencia 14/2015 de la Sala Superior del TEPJF.

Con dicha figura se exhorta al denunciado para que se abstenga de seguir realizando supuestos actos político-electorales a partir de la utilización de programas sociales. Cabe señalar que ello fue impugnado por el partido político Morena ante el TEPJF, sin embargo este último confirmó la determinación realizada por el INE (SUP-REP-62/2021).

E) LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN Y EL USO FACCIOSO DE RECURSOS PÚBLICOS EN 2021

Con base en el apartado anterior, realizamos un balance de la experiencia de las solicitudes de información, así como la trascendencia para indagar sobre el posible condicionamiento de programas sociales, información inexacta o engañosa y clientelismo realizado por los servidores de la nación. En este sentido, resulta importante señalar:

Primero, en lo que corresponde a las solicitudes de información en diversos casos se requirió de un seguimiento muy estrecho. En el caso de Jalisco, resultó sorprendente que se nos pidió “detallar la solicitud”, a pesar de que la que presentamos era clara, de manera que fue el único caso donde se nos solicitó esto.

Segundo, los casos de San Luis Potosí, Zacatecas y el TEPJF las respuestas no fueron completas, pues si bien señalaban que sí existían las denuncias respecto a servidores de la nación, no nos dieron a conocer el contenido. Es por ello que se interpusieron los correspondientes recursos de revisión para acceder de manera completa a dichos expedientes.

Tercero, cabe decir que en las respuestas se señala de manera reiterada que los entes sujetos a las leyes sobre transparencia, “no tienen obligación de elaborar documentos *ad hoc* para atender las solicitudes de información” es por ello que se envían los archivos sin filtrar ni analizar a detalle (de acuerdo con el criterio 03/17, emitido por el INAI, Segunda Época).

Cuarto, debido a que existe la previsión de entregar documentos en la condición que se encuentran y no hacer análisis, ni documentos *ad hoc* es muy probable que el número de denuncias contra los servidores de la nación sea mayor, pues en diversos documentos que se obtuvieron (como es el caso de Nuevo León) se considera genéricamente como “uso de recursos públicos con fines electorales”. En ese sentido es pertinente sugerir a los institutos electorales locales que haya mayor precisión en la descripción de los hechos denunciados, especialmente en el caso de las estructuras de gobierno a las cuales se denuncia.

Quinto, en el caso de San Luis Potosí se alegó la existencia de datos personales en el expediente, por lo que se impedía conocer el documento de manera inicial. Sin embargo, luego del recurso de revisión se pudo pedir una versión pública del mismo, en donde se ocultaron nombres personales, direcciones, así como en las documentales se cubrían los rasgos de identificación en una foto, específicamente los rostros.

Sexto, en los organismos electorales locales, Aguascalientes y Zacatecas fueron los estados con mayor número de denuncias contra los servidores de la nación, con cinco expedientes cada uno. Sin embargo, en la mayoría de ellos se declaró inexistentes los agravios y en Aguascalientes, de acuerdo con el expediente IEE/PES/003/2022 se emplazó a los denunciados para continuar con la indagatoria. En los casos de Zacatecas, Veracruz y Quintana Roo se señaló que existían casos de denuncias relacionadas con la petición realizada, sin embargo debido a que se encontraban en trámite, solo se ofreció un resumen ejecutivo de dichos expedientes.

Séptimo, el tema de las denuncias sobre uso faccioso de recursos públicos es complejo de denunciar, pues implica la aceptación de quien recibe el apoyo y consecuentemente no tiende a denunciar a quienes ofrecen dichos recursos. No obstante, fue posible recurrir a información complementaria -en las páginas de dichos institutos- a partir de la denuncia más importante que localizamos luego de las solicitudes, a la cual nos referimos en seguida.

Octavo, la denuncia interpuesta por el Partido Acción Nacional fue la más sólida que permitió emitir medidas cautelares hacia los servidores de la nación, en dicho expediente se glosan una serie de pruebas recabadas a partir de publicaciones hemerográficas, así como la integración del Procedimiento Especial Sancionador que corresponde al INE. Mientras que la determinación

que fue impugnada y posteriormente confirmada determinó la “tutela preventiva” en contra de Morena.

CONCLUSIÓN

Como resultado de la investigación realizada en torno a la intervención de los servidores de la nación en el proceso electoral 2020-2021 se identificaron diversas denuncias que se interpusieron ante los organismos electorales tanto locales como federales. En ese sentido, es de destacar la falta de sistematización de las denuncias, debido a que en varios casos la información que aportaron no desglosaba de manera particular a qué estructura del gobierno se refería (como en Nuevo León y Baja California).

Además, los institutos electorales requieren considerar que la transparencia proactiva es un principio que podría ser aludido en el aspecto de proporcionar información con una adecuada diferenciación (el caso de Nuevo León se agrupó de manera general como sigue “uso indebido de recursos públicos y el probable condicionamiento de programas sociales”). Lo cual también se relaciona con la imposibilidad de ofrecer análisis *ad hoc* de la información, sin embargo en este caso no queda claro si el condicionamiento pudo haberse realizado por parte de los servidores de la nación. Por ello, se requeriría de mayor precisión por parte de los institutos electorales.

Ahora bien, debemos señalar que los servidores de la nación son una estructura federal que depende del presidente de la república en última instancia, por ello es lógico que la denuncia del PAN ante el INE y el TEPJF haya tenido mayor incidencia que las locales, pues su efecto solo aplica en sus respectivos estados. Sin embargo, el camino que siguió la denuncia no fue sencillo, pues en principio fue desechada por el INE y posteriormente se recurrió ante el TEPJF para reconsiderar la decisión, y este último regresó la autoridad administrativa para que emitiera un nuevo pronunciamiento. Lo anterior evidencia un grave problema de coordinación interinstitucional para decidir sobre la aplicación de las normas electorales.

Así, se reconsideró el tema y se emitió una tutela preventiva, la cual posteriormente fue impugnada por el partido político Morena, sin embargo, la resolución se confirmó por la Sala Superior del TEPJF. Este recuento fue posible gracias a las solicitudes de información interpuestas a través de la PNT del INAI, la cual nos permitió dar orden a la indagación y también observar el rumbo que tomaron las denuncias para que impactaran en el desarrollo del proceso electoral. Es decir, en última instancia lo relevante es conocer qué acciones se pudieron realizar para asegurar la equidad en la contienda y que se limitara el intervencionismo del gobierno.

Sin embargo, es preciso decir que el panorama político ha estado bajo asedio del presidente de la república, quien se ha enfrentado contra los organismos constitucionales autónomos como son los organismos electorales y el INAI, así como contra los medios de comunicación, con lo cual ha transgredido la neutralidad que debe imperar en los procesos electorales. De manera particular, es de destacar el discurso populista y el acaparamiento mediático del presidente que derivan en comportamientos poco democráticos que van minando poco a poco las instituciones encargadas del proceso electoral y del sistema político en general.

Por ello, es preciso vigilar el comportamiento de los funcionarios públicos (como son los servidores de la nación) y demandar el cumplimiento de los estándares mínimos de integridad

electoral en todas las etapas: preelectoral, de la jornada y post electoral para asegurar el desarrollo de elecciones libres, justas y competitivas.

REFERENCIAS

- Animal Político. (30 septiembre 2019). Con padrón “manoseado”, acusaciones y divisiones, Morena se alista para renovar su dirigencia”, <https://www.animalpolitico.com/2019/09/padron-manoseado-yeidckol-polevnsky-delgado-morena-dirigente/> consultado 30 de enero de 2023
- Arista, Lidia. (22 junio 2020). AMLO advierte: me voy a convertir en el guardián de las elecciones, *ADNPolítico*, <https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/06/22/amlo-advierte-me-voy-a-convertir-en-guardian-de-las-elecciones> consultado 30 de enero de 2023
- Aristegui Noticias. (29 septiembre 2019). AMLO envía carta al INE: “Nunca he recurrido o participado en fraudes electorales, por el contrario, los he padecido”, <https://aristeginoticias.com/undefined/mexico/amlo-envia-carta-al-ine-nunca-he-recurrido-o-participado-en-fraudes-electorales-por-el-contrario-los-he-padecido/> consultado el 30 de enero de 2023
- Badillo, Diego. (30 de noviembre 2019). Tenemos un Presidente en campaña permanente: José Antonio Crespo, <https://www.economista.com.mx/politica/Tenemos-un-Presidente-en-campana-permanente-Jose-Antonio-Crespo-20191130-0001.html> consultado 30 de enero de 2023
- Barragán, Almudena. (17 febrero 2021). Salgado Macedonio Recibe El Apoyo de López Obrador Pese a Las Acusaciones de Violación. *EL PAÍS*, <https://elpais.com/mexico/2021-02-17/lopez-obrador-insiste-en-su-defensa-a-salgado-macedonio-pese-a-las-acusaciones-de-violacion.html> consultado 30 de enero de 2023
- Barrientos, Fernando. (2011). *Gestión comparada y confianza en las elecciones en América Latina*, México, INAP.
- Birch, Sarah. (2007). *Electoral Management Bodies and the Electoral Integrity: Evidence from Eastern Europe and the Former Soviet Union*. University of Essex.
- Casullo, María Esperanza. (2019). *¿Por qué funciona el populismo? El discurso que sabe construir explicaciones convincentes de un mundo en crisis*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Cejudo, et. Al., Guillermo M. (2012), *La política de transparencia en México*, México, CIDE.
- Diario Oficial de la Federación (2014) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última modificación en el de 10 de febrero de 2014, de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf consultado 30 de enero de 2023
- Diario Oficial de la Federación (2014). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Diario Oficial de la Federación (2019). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) Reforma del 9 de agosto de 2019.
- Faustino Torres, Antonio & Anaya Sánchez, Karina (2015). *Los partidos personalistas y la democracia: el surgimiento del Movimiento Regeneración Nacional*. XXVI Congreso de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, Monterrey, Nuevo León
- Freidenberg, Flavia. (2013). *¿Qué es el populismo? Enfoques de estudio y una nueva propuesta de definición como un estilo de liderazgo*, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.
- González, Isael. (21 marzo 2019). “Superdelegados Ahorrarán 15 Mmdp”: Andrés Manuel López Obrador.” *Excelsior*, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/superdelegados->

- [ahorrraran-15-mmdp-andres-manuel-lopez-obrador/1303023](#) consultado 30 de enero de 2023
- Gudiño Quezada, Saideé, José Martínez Vilchis, y Juan Carlos Patiño. (2010). Evaluación crítica al acceso a la información pública en el Estado de México. *Espacios Públicos*, 13 (28).
- Hernández Becerra, Augusto. (1989). “Organismos electorales”, en Diccionario Electoral, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), San José, Costa Rica.
- Hernández Estrada, Rafael. (2019). *Servidores de la nación. La operación política de la 4t*, Partido de la Revolución Democrática.
- IFAI (2021). Voz “Transparencia Proactiva”. <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia-Proactiva-acciones.aspx> consultado el 20 de septiembre de 2023.
- INAI, (2022). Voz transparencia proactiva. <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/>
- Instituto Nacional Electoral (2021). Expediente del Instituto Nacional Electoral, PES UT/SCG/PE/PAN/CG/2/PEF/18/2021
- Instituto Nacional Electoral (2021). Expediente del Instituto Nacional Electoral, ACQyD-30-2021-PES-51-21
- Instituto Nacional Electoral (2021). Expediente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SRE-JE-29/2021
- Instituto Nacional Electoral (2021). Expediente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-REP-62/2021
- Islas Santiago, Jesús Miguel. (2020). “Democracia, populismo y polarización. Reflexiones en torno a la Cuarta Transformación y el cambio político en México”, *Revista Buen Gobierno*, 28. 4-24.
- Jiménez, Néstor & Garduño, Roberto. (7 julio 2021). Heredamos Un Fruto Podrido’ En Materia de Seguridad: López Obrador. *La Jornada*, <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/07/05/politica/heredamos-un-fruto-podrido-en-materia-de-seguridad-lopez-obrador/> Consultado el 20 de septiembre de 2021.
- Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel. (2018). *¿Cómo mueren las democracias?*, México, Ariel.
- López-Pintor, Rafael. (2004). *Administración electoral y consolidación democrática*. Lima, IDEA.
- López-Pintor, Rafael. (2017). “Voz Fraude Electoral”, en Diccionario Electoral, CAPEL/IIDH/TEPJF. <https://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/index.html> Consultado el 20 de septiembre de 2021.
- Marín Pérez, J. (2018). Análisis histórico-jurídico del surgimiento de los órganos de transparencia y acceso a la información pública de México, Chile y Brasil. *Ius Comitalis*, 1(1), 175-190. Consultado de <https://iuscomitalis.uaemex.mx/article/view/10712>
- Maya, Averbuch. (3 marzo 2021). Félix Salgado Y Sus Señalamientos Por Abuso Sexual: La ‘Gota Que Derramó El Vaso’ Para Dividir a Morena. *El Financiero*, 2023, de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/felix-salgado-y-sus-senalamientos-por-abuso-sexual-la-gota-que-derramo-el-vaso-para-dividir-a-morena/> consultado el 5 de mayo de 2023.
- Navarrete Vela, Juan Pablo. (2019). Morena en el sistema de partidos en México: 2012-2018, México, Instituto Electoral del Estado de México, Centro de Formación y Documentación Electoral.
- Norris, Pippa. (2014). *Why electoral integrity matters*, New York, Cambridge University Press.
- Plataforma Nacional de Transparencia del Instituto Nacional Electoral (2020). Solicitudes de información pública interpuestas al Instituto Nacional Electoral a los organismos electorales locales y nacionales: Aguascalientes 00428321, Baja California 00632021, Baja

California Sur 00247521, Campeche 0101164721, Chiapas 00383721, Chihuahua 151092021, Coahuila 00455721, Colima 273721, Ciudad de México 3300000049521, Durango 00320221, Estado de México 384068, Guanajuato 01388521, Guerrero 00333821, Hidalgo 00515621, Jalisco 5193221, Michoacán 00460021, Morelos 511021, Nayarit 00238721, Nuevo León 2179021, Oaxaca 440721, Puebla 1051221, Querétaro 00413821, Quintana Roo 00474421, San Luis Potosí 524021, Sinaloa 00752221, Sonora 1003919, Tabasco 00743221, Tamaulipas 00386521, Tlaxcala 00263221, Veracruz 00874821, Yucatán 00582121, Zacatecas 376121, INE 2210000201421, TEPJF 0310000021821.

Redacción. (30 junio 2021). “Informe de López Obrador a 3 Años Del Triunfo Electoral: ¿a Qué Hora Y En Dónde Se Podrá Ver?” *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/06/30/informe-de-lopez-obrador-a-3-anos-del-triunfo-electoral-a-que-hora-y-en-donde-se-podra-ver/> consultado 30 de enero de 2023.

Signos Vitales. (2021). El Valor de La VERDAD a Un Tercio Del Sexenio. <https://signosvitalesmexico.org.mx/rb/wp-content/uploads/2021/04/Reporte-1-2021-FF.pdf>. consultado el 20 de septiembre de 2023.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2015): Jurisprudencia 14/2015 de la Sala Superior del TEPJF.

Ugalde, Luis Carlos. (2002). *Rendición de cuentas y democracias el caso de México*, México, Instituto Federal Electoral.

Urruty Navatta, Carlos Alberto. (primer semestre 2007). La importancia de los organismos electorales, *Revista de Derecho Electoral*, 3.

Los derechos humanos como fundamento ontológico de los organismos constitucionales autónomos en México

Human rights as the ontological foundation of autonomous constitutional organisms in Mexico

Rodolfo Rafael Elizalde Castañeda

 <https://orcid.org/0000-0001-8680-3581>

Universidad Autónoma del Estado de México.

rodolfoelizaldecasta@yaho.com.mx

Carlos Eduardo Gutiérrez Melchor

 <https://orcid.org/0000-0002-6504-7454>

Universidad Autónoma del Estado de México.

carlos_gutierrez_melchor@hotmail.com

Recepción: 9 de agosto de 2022

Aceptación: 17 de abril de 2023

Resumen: En el presente artículo se analizan los fundamentos de los organismos constitucionales autónomos en el Estado mexicano, es decir, su razón de ser como instituciones públicas establecidas en la norma suprema, autónomas e independientes de los poderes tradicionales. Lo anterior, con el objetivo de determinar la propiedad esencial sobre la cual se basa la existencia de este tipo de organismos y comprender su importancia para el logro de los fines del Estado constitucional. Se concluye que los OCA son entes públicos de reciente creación que modifican la estructura del Estado y el ejercicio del poder. Asimismo, son organismos que surgen como parte de la transición democrática y el establecimiento del Estado constitucional, puesto que son trascendentales para la observancia de los principios, directrices y derechos humanos contenidos en la Constitución.

Palabras clave: Estado constitucional, derechos humanos, organismos constitucionales autónomos, autonomía, fundamento ontológico.

Abstract: This article analyzes the foundation of the autonomous constitutional organisms in the Mexican State, that is, their reason for being as public institutions with a direct establishment in the supreme norm, full autonomy, and independence from the traditional powers. The above, with the objective of determining the essential property on which the existence of this type of organism is based and understand its importance for the achievement of the purposes of the constitutional State. This because of the transcendence of these organisms for the democratic transition process, the balance and control of public power, the guarantee of human rights and the development of society.



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

Key Words: Constitutional State, human rights, autonomous constitutional organisms, autonomy, ontological foundation.

INTRODUCCIÓN

La falta de precisión en cuanto a las razones que justifican la creación y existencia de los OCA motivan las críticas que reciben acerca de sus funciones y la pertinencia de su mantenimiento en el Estado mexicano. En el presente, los OCA han sido objeto de diversos cuestionamientos por parte del titular del poder ejecutivo, mismo que ha propuesto la eliminación de varios entes de esta naturaleza (Camarena, Guim y Zorrilla, 2021, p. 61). Por ello, el fundamento de dichos organismos representa un elemento en el cual se debe profundizar y teorizar para entender su relevancia en la estructura estatal y objetar los planteamientos que señalan que son instituciones coyunturales susceptibles de desaparecer en cualquier momento.

El estudio de los organismos constitucionales autónomos (OCA) es sumamente complejo debido a que son entes de reciente creación dentro de la estructura del Estado, los cuales modifican el ejercicio del poder y la distribución al interior de éste. Este tipo de organismos aparecieron en México durante la última década del siglo XX con el fin de hacer frente a la desconfianza de la ciudadanía en las autoridades y atender funciones estatales relevantes que requieren de una máxima imparcialidad y especialización técnica (Núñez, 2017, p. 11). Por ello, el objetivo del presente trabajo es investigar y analizar el fundamento ontológico de los OCA en el país, y su relevancia en la consolidación del Estado constitucional y la garantía de los derechos humanos de las personas.

La creación de los OCA es parte de la transformación institucional y las reformas constitucionales en favor del proceso democrático y la garantía de los derechos humanos reconocidos en la norma suprema y los tratados internacionales de la materia. De este modo, dichos organismos surgen como un esfuerzo por contar con instituciones “formalmente independientes, que no están subordinadas a ninguno de los tres poderes, y que desarrollan sus actividades con apego a sus propios criterios y sin sujetarse a las prioridades políticas del gobierno en turno” (Matute, 2015, p. 226). Por tanto, esta clase de organismos tienen un carácter plural y democrático, además de un fuerte compromiso con el cumplimiento de los derechos humanos; por lo cual, requieren gozar de plena autonomía para el desempeño de sus funciones, alejados de los intereses de los poderes fácticos (grupos políticos).

Es preciso destacar que los OCA: “no solo rompen con la rígida división de los tres poderes tradicionales del Estado, sino que estos órganos tienen incidencia en la forma del Estado” (Cárdenas, 2020, p. 16). En este marco, la propuesta plantea desde la necesidad de determinar la base de la existencia de este tipo de organismos, puesto que su desarrollo teórico se encuentra en un estado inicial. Actualmente, existen una serie de limitaciones que impiden comprender la trascendencia de los OCA en los Estados contemporáneos y definir sus funciones, su lugar en la estructura estatal y las características de su diseño institucional (Serrano, 2014, p. 239). De modo que es primordial tener claridad respecto a los objetivos de estos organismos, a consecuencia de su influencia en la organización del Estado, el orden constitucional y el ejercicio del poder público.

De igual manera, se advierte que el identificar la razón de ser de los OCA en México constituye un aspecto indispensable para el fortalecimiento de su esencia, en vista de que el entendimiento

de su fundamento ontológico hace posible la mejora de su diseño institucional. Debido a que la autonomía que la Constitución le otorga a estos organismos difiere de lo que en ocasiones se observa en la realidad, a causa de que se presentan múltiples actores y grupos de poder que tratan de influir en su actuación para beneficio de sus propios intereses (Cansino y Patiño, 2020, p. 22). En este sentido, se considera que la delimitación de los elementos en los que se basa la existencia de los OCA es nodal para defender su autonomía y, en consecuencia, ayudar al cumplimiento de sus objetivos.

Este trabajo tiene como justificación la trascendencia política, social y jurídica de los OCA, al igual que, la exigencia de avanzar en el análisis y entendimiento de este tipo de organismos. Ya que, en relación con estas instituciones: “se conoce todavía poco sobre cuáles son sus causas y efectos en un sistema constitucional” (Camarena, Guim y Zorrilla, 2021, p. 63). Por tanto, para quienes no tienen conocimiento sobre el fundamento que los establece como entes dotados de autonomía y facultad para desempeñar funciones supremas, es importante esclarecer el motivo de su existencia para comprender su relevancia en la realización de los fines del Estado y el desarrollo de la sociedad.

Asimismo, los referidos organismos representan una materia en la que diversos investigadores han centrado su interés con la intención de profundizar en su diseño, funciones y características básicas. En este sentido, se observa que: “el estudio de los OCA es un tema de gran actualidad, tanto en el aspecto jurídico como en el político y en el técnico” (López, 2020, p. 11); efectivamente, la mayoría de las publicaciones sobre estos se centran en el análisis de sus antecedentes, el contexto de su creación y su evolución; otros se enfocan en su organización, atribuciones, relaciones con los poderes tradicionales y posición en el Estado.¹ Por ende, para contribuir al desarrollo teórico de los OCA se aborda un aspecto que no ha sido analizado en otras investigaciones, mismo que consiste en delimitar y analizar la razón de ser de esta clase de organismos. Por esto, la pregunta que guía el presente estudio es la siguiente: ¿cuál es el fundamento ontológico que justifica la existencia e importancia de los OCA dentro del Estado mexicano? De esta manera, se busca determinar las condiciones y propiedades fundamentales que definen la identidad e institución de los OCA como parte sustantiva de la configuración de los Estados contemporáneos. Lo anterior, para comprender la trascendencia que tienen en el ejercicio del poder público y la atención de las necesidades de la ciudadanía.

A continuación se formula la siguiente hipótesis: los derechos humanos constituyen el fundamento ontológico de los organismos constitucionales autónomos en México, dado que su principal objetivo es garantizar dichos derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). A través de estas directrices se orientará el análisis a efecto de determinar el aspecto esencial en el que se basa la existencia de los OCA como entes con autonomía plena destinados al ejercicio del poder público.

Por ello, la realización de este ejercicio académico se sustenta en el entramado teórico - conceptual desarrollado por el constitucionalismo contemporáneo en relación con la separación

¹ A continuación, se refieren algunas de las principales publicaciones acerca del estudio de los aspectos antes mencionados de los OCA: *Los Organismos Autónomos Constitucionales. La evolución de la División de Poderes y un proceso de integración al orden jurídico internacional* de Carlos Matute (2015); *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional* de Jaime Cárdenas (2015); *Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora* de José Fabián (2017); *Los órganos constitucionales autónomos* de Susana Pedroza (2020); y *Autonomía de los órganos constitucionales* de Enrique Uribe (2020).

de poderes, la configuración del Estado, la democracia y la garantía de los derechos humanos (Gargarella, 2018, p. 110). A través, del análisis comparativo, debido a que el estudio se estructura mediante el contraste de determinadas variables de cada uno de estos organismos en México. Además, se lleva a cabo una revisión de la dogmática jurídica y textos especializados con el propósito de seleccionar e identificar las variables que a nivel teórico y práctico se asocian al fundamento ontológico de los OCA.

ANTECEDENTES INTERNACIONALES DE LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y SU SURGIMIENTO EN MÉXICO

1. Antecedentes internacionales

Los primeros antecedentes de los organismos motivo de este estudio, se ubican en los tribunales europeos que surgieron durante la segunda mitad del S. XX. Tomaron como modelo al Tribunal Austriaco de 1920 que se fundó con base en las ideas de Hans Kelsen respecto a la necesidad de contar con un órgano independiente de los poderes estatales encargado de velar por la constitucionalidad (Núñez, 2017, p. 26). Luego de la Segunda Guerra Mundial, ante la desconfianza en los tribunales ordinarios y la adopción de constituciones rígidas, derivado de los abusos consentidos por el orden jurídico: “Europa reaccionó creando sistemas jurisdiccionales de control constitucional a través de un tribunal especializado” (Carpizo, 2009, p. 392). Dichos tribunales se instituyeron en la constitución con un carácter autónomo, tales como la Corte Constitucional Italiana y el Tribunal Constitucional Alemán.

El surgimiento de los tribunales constitucionales en Europa a mediados del siglo XX representó una revolución en favor de los derechos humanos al defender los valores fundamentales de la sociedad. A partir de la jurisprudencia de la época se estableció que esta clase de instituciones: “gozan de inviolabilidad, independencia y autonomía, semejantes a las de los poderes tradicionales” (Cárdenas, 2020, p. 8). Asimismo, mediante el análisis del Tribunal Constitucional Español realizado por García Pelayo (1981) se identificó que estos tribunales contaban con las siguientes características distintivas: a) configuración inmediata en la constitución; b) esencialidad para el Estado democrático de derecho; c) participación en la dirección política del Estado; d) paridad de rango y coordinación con los otros órganos soberanos; e) autonomía orgánica, funcional y presupuestaria.

A partir de la aparición de los citados organismos en distintas partes del mundo, se observa la existencia de dos modelos dominantes: el modelo europeo y el modelo latinoamericano. En Europa provienen de las cortes constitucionales y los tribunales especializados, mismos que se asumen como los primeros organismos de esta naturaleza a nivel internacional (Núñez, 2017, p. 232). Dentro del modelo europeo nacieron ante de la necesidad de contar con instancias independientes encargadas del control de constitucionalidad y la protección de los derechos humanos. Posteriormente, se crearon otros organismos de este tipo: “para regular la política monetaria y cambiaria como los bancos centrales y, para establecer un marco de negociación y de definición de políticas públicas de carácter económico, tal es el caso de los consejos económicos y sociales” (Cárdenas, 2020, p. 13).

Mientras que el modelo latinoamericano dista del europeo, debido a que la naturaleza de estos organismos no se asemeja a aquella con los tribunales constitucionales (Fabián, 2017, p. 89), pues en la mayoría de los países de América Latina no existe un tribunal constitucional debido a que

el control de constitucionalidad se encuentra a cargo de la suprema corte adscrita al poder judicial. El desarrollo de estos en dicha región: “obedece principalmente a la debilidad de las instituciones tradicionales de los tres poderes del Estado (...), las cuales están lastradas por su insuficiencia, ineficacia y déficits de legitimidad democrática” (Cárdenas, 2015, p. 222). Por ende, contrario a lo que ocurre en Europa, en Latinoamérica existe una tendencia a incrementar la cantidad de los precitados organismos para hacer frente a la desconfianza en las autoridades.

En la actualidad, el número de los referidos organismos en el mundo es bastante significativo debido a que se han instituido como claves para el fortalecimiento del Estado, el progreso de la democracia y la garantía de los derechos humanos. En esta lógica, no son pasajeros, más bien representan una modificación en la estructura del Estado para un mejor ejercicio y distribución del poder público. Una muestra de ello es que: “81 países cuentan con un total de 248 organismos especializados con cierto grado de autonomía reconocida a nivel constitucional” (Ackerman, 2016, p. 49). Asimismo, se aprecia que se abocan a funciones de fiscalización, elecciones, ombudsman, tribunales constitucionales, procuradurías y fiscalías, servicio civil, banco central, entre otras.

2. Surgimiento en el Estado mexicano

Desde finales del siglo XX el establecimiento de los precitados organismos: “se expandió por Asia y América, como consecuencia de la nueva concepción del poder, bajo una idea de equilibrio constitucional apoyada en los controles del poder público” (Ugalde, 2010, p. 254). Los estudios en torno a estos organismos indican que en Latinoamérica y, particularmente, en México se retoman parte de los avances realizados en Europa mediante los tribunales constitucionales; no obstante, se desarrolla un modelo propio, ya que no se crean con la finalidad de hacerse cargo de la revisión de la constitucionalidad. En México se ocupan de funciones que anteriormente eran desempeñadas por entidades o dependencias adscritas al poder ejecutivo, por lo cual existe una amplia diversidad respecto a su estructura y objeto (Núñez, 2017, p. 34).

Su aparición en México se sitúa en la década de los noventa, como resultado de la transición a la democracia, surgen ante la necesidad de contar con instituciones que lleven a cabo tareas que tradicionalmente correspondían al poder ejecutivo de una manera técnica, imparcial e independiente (Fabián, 2017, p. 119). En este sentido, los primeros organismos de este tipo se crearon ante la desconfianza en las autoridades, el descontento ciudadano por la crisis económica del país, el fortalecimiento de la oposición, la alternancia política y la implementación del modelo de libre mercado. Por tanto, se observa que en México derivan de la democracia, que puso fin al régimen autoritario y descentralizó el ejercicio del poder público.

De igual modo, en relación con su origen en México, se advierte que: “la razón primordial de su creación se debió a una crisis de legitimidad del Estado [ocasionada] por la actuación ineficiente de los órganos centralizados del poder” (Acuayte, 2020, p. 209). Es decir, se implementaron en México con el propósito de limitar las atribuciones del poder ejecutivo, hacer frente a la partidocracia y los poderes fácticos y coadyuvar al proceso de transición democrática, así como por las recomendaciones de algunas instancias internacionales y el prestigio que tienen estos organismos públicos en otras partes del mundo (Cárdenas, 2020, p. 4). De esta forma, se entienden como una respuesta institucional para superar la debilidad del Estado mexicano, pero sin su influencia.

Ahora bien, en la década de los noventa aparecieron los denominados “OCA de primera generación” dentro de la estructura del Estado mexicano, entre los que se encuentra el Banco de México (BANXICO), el Instituto Federal Electoral (IFE)² y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (Fabián, 2017, p. 86). Creados como resultado del contexto de la época, dado que existía una imperiosa necesidad de hacer frente a la crisis económica y controlar la inflación, legitimar los procesos electorales y atender las recomendaciones internacionales en derechos humanos. De esta manera, BANXICO se creó en 1993 como un ente autónomo a cargo de la política monetaria, el IFE en 1996 con la responsabilidad de organizar las elecciones y la CNDH en 1999 con el objetivo de promover y defender los derechos humanos (Dussauge, 2015, p. 227).

En la actualidad ha habido cambios en la organización de los poderes del Estado, puesto que: “las tareas del poder público han crecido de manera exponencial y sus modos de operación y vinculación interorgánica se han vuelto [demasiado] complejos” (Uribe, 2020, p. 16). Lo que ha originado, desde 2006, la creación de nuevos OCA en México para atender funciones esenciales del Estado que demandan un alto grado de imparcialidad, tales como la generación de la estadística nacional, el desarrollo de las telecomunicaciones, la libre competencia económica, el acceso a la información pública y protección de datos personales, la medición de la pobreza y evaluación de programas sociales, y la procuración de justicia. A continuación, se listan los llamados “OCA de segunda generación” de acuerdo con Acuayte (2020) y el año en que se les otorgó la autonomía constitucional:

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2006.
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), 2013.
- Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), 2013.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), 2014.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2014.³
- Fiscalía General de la República (FGR), 2014.

Es relevante precisar que la proliferación de estos organismo ha sido catalogada por algunos autores como “autonomitis”, entendida como la tendencia de solucionar todas las deficiencias del gobierno a través de la creación de este tipo de organismos (Dussauge, 2015, p. 230). De igual forma, se argumenta que no atienden las demandas de la democracia con su simple existencia, dado que la autonomía no es una panacea mediante la cual se puedan resolver todos los problemas de la sociedad (Akerman, 2016, p. 207). Sin embargo, tanto en México como en otras partes del mundo, han demostrado tener un alto potencial para contribuir en la consolidación de la democracia, siempre y cuando cuenten con mecanismos de coordinación, control y rendición de cuentas, además de mantener sensibilidad ante los cuestionamientos y demandas de la ciudadanía.

² El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia política-electoral. A través de dicho Decreto el IFE se transformó en una institución de carácter nacional denominada Instituto Nacional Electoral (INE).

³ Es importante señalar que mediante el Decreto del 10 de febrero de 2014 referido con anterioridad también se le otorgó autonomía constitucional al CONEVAL, no obstante, continúa funcionando como un organismo descentralizado debido a que aún no se expide su ley reglamentaria.

En este mismo sentido, se plantea que los precitados organismos no promueven la democracia y el Estado constitucional *per se*, ya que en la realidad algunos: “repiten los vicios y deficiencias de las instancias de autoridad tradicionales” (Cárdenas, 2020, p. 13). También se sostiene que su autonomía tiene elevados costos y pocos beneficios, por lo cual es indispensable la búsqueda de un punto de equilibrio entre la independencia de estas instituciones y su corresponsabilidad con otros órganos del Estado (Camarena, Guim y Zorrilla, 2021, p. 95). A partir de estos planteamientos, se identifica la existencia de ventanas de oportunidad que deben ser aprovechadas para fortalecer su diseño, a efecto de impedir que se transformen en organismos burocráticos costosísimos y distantes de las demandas sociales y los derechos humanos que pretenden garantizar por medio del cumplimiento de sus atribuciones.

APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

1. Delimitación y características esenciales

Los organismos constitucionales autónomos son entes públicos de reciente creación destinados al ejercicio de funciones esenciales con un alto grado de especialización, que juegan un papel fundamental en la configuración y dinámica del Estado, así como en la redefinición del ejercicio del poder (Martínez, 2015, p. 123). Esta clase de organismos se establecen dentro del texto constitucional, poseen existencia propia y son independientes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Por lo tanto, se advierte que los OCA llevan a cabo un conjunto de atribuciones fuera de los intereses partidistas y de grupo, además de que: “se sitúan al mismo nivel de los poderes tradicionales del Estado, con los que guardan una relación de coordinación y control” (Fabián, 2017, p. 119).

La incorporación de dichos organismos en la estructura de los Estados contemporáneos modifica la teoría de la división de poderes consolidada por Montesquieu (1906). Pues estos se definen como: “entes autónomos establecidos expresamente en la constitución, con un mandato supremo, caracterizados por una competencia específica y un conjunto de facultades en grado supremo, que deben ejercer en condiciones de total independencia” (Pedroza, 2020, p. 217). Por ende, los referidos organismos representan nuevos espacios institucionales para la aplicación del poder público en favor de los derechos humanos, que por su naturaleza requieren de mayor especialización técnica e imparcialidad en su observancia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que los elementos esenciales de los repetidos organismos son los siguientes: estar establecidos en la Constitución Federal; tener relaciones de coordinación con otros órganos del Estado; autonomía e independencia funcional y financiera; y atención de tareas primarias u originarias del Estado (Tesis P./J.20/2007). De acuerdo con esto, los referidos organismos cuentan con un ámbito de competencia exclusivo, plena autonomía y un rango equivalente al de los poderes clásicos. Igualmente, se observa que son una respuesta institucional ante el incremento y complejidad de las responsabilidades del Estado, los vicios de las autoridades tradicionales, la necesidad de fortalecer la democracia y el ejercicio de los derechos humanos.

Una característica en la que se debe profundizar es su autonomía dentro del orden constitucional, ya que, este tipo de organismos cuentan con autonomía técnica, de gestión, presupuestal-financiera, jurídico- normativa, orgánica y funcional. Por un lado, la autonomía técnica supone

la libertad para definir los métodos y procedimientos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Mientras que, la autonomía de gestión consiste en la facultad para administrar sus recursos y decidir sobre su funcionamiento y organización interna. Por su parte, la autonomía presupuestal -financiera alude a la potestad para determinar sus gastos, integrar su presupuesto y ejercer como lo consideren pertinente los recursos financieros asignados, sin autorización de otro ente público; razón por la que disponen de un patrimonio individual (Núñez, 2017, p. 120).

En cuanto a la autonomía jurídica-normativa se refiere al hecho de que estas instituciones cuentan con personalidad jurídica propia, así como la capacidad de autorregularse a través de la emisión de un conjunto de reglas enfocadas a delimitar su organización y funcionamiento (Fabián, 2017, p. 89). Ahora bien, la autonomía orgánica supone la existencia y organización independiente respecto de otros órganos del Estado, por lo que no se adscriben a ninguno de los poderes tradicionales. Por último, la autonomía funcional atiende a la competencia para ejercer de manera plena y exclusiva una serie de funciones específicas y distintas a las que corresponden al poder legislativo, ejecutivo y judicial.

2. Relación con el Estado constitucional y los derechos humanos

El Estado constitucional representa un nuevo paradigma en comparación con el modelo del Estado legislativo o de derecho, que se centra en la supremacía de los valores, prerrogativas y principios establecidos en la Constitución (Ferrajoli, 2006, p. 114). Para éste resulta trascendental que el texto constitucional reconozca y garantice los derechos humanos contenidos en los diversos tratados internacionales en la materia, ya que su ejercicio es indispensable para el desarrollo de la democracia y la configuración de una sociedad más justa. De este modo, se puede argumentar que el Estado constitucional expresa: “una concepción muy fuerte de los derechos humanos como fundamento y fin del Estado y del orden jurídico” (Cárdenas, 2017, p. 105).

Los derechos humanos son la base sobre la que se instituyen los Estados contemporáneos, en vista de que su reconocimiento, garantía y ejercicio es nodal para el desarrollo pleno de la sociedad, la cultura y protección de estos derechos que se generan a través de: “los instrumentos jurídicos —universales y regionales— y el orden constitucional de los Estados comenzaron a incidir en la concepción del poder público y en los modos y límites de su ejercicio” (Uribe, 2020, p. 10). Es decir, se advierte que en el Estado constitucional los derechos humanos modifican las nociones clásicas del poder.

El reconocimiento y garantía de los derechos humanos, así como el proceso de transición democrática, han ocasionado la aparición de nuevas funciones a cargo del Estado (Moreira, 2010, p. 10). El incremento de las tareas estatales ha influido en la modificación de su estructura, puesto que es imperioso establecer una serie de mecanismos e instituciones en el orden constitucional que contribuyan al control del poder público y la tutela de los derechos humanos. Debido a la complejidad técnica, la sensibilidad social y la trascendencia de determinadas obligaciones del Estado se han creado organismos enfocados en el ejercicio de funciones especializadas, mismos que poseen un rango constitucional y se ubican a la par de los poderes tradicionales (Farah, 2014, p. 23).

En México, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, el surgimiento de los multi citados organismos se vincula con la incapacidad de los poderes clásicos del Estado, principalmente del ejecutivo, para atender las exigencias del proceso de democratización y las

responsabilidades provenientes de la inclusión de ciertos derechos humanos en el texto constitucional (Martínez, 2015, p. 140). Así, se sostiene que aquéllos buscan resolver las deficiencias de las autoridades tradicionales al ocuparse de tareas del Estado que demandan un alto grado de imparcialidad y especialización. Por ello, la autonomía constitucional de estos organismos es una vía a la que se recurre: “cuando se considera que alguna de las funciones estatales, por su importancia, requiere de contextos institucionales distintos a los de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial” (Serrano, 2014, p. 218).

Por ello, los OCA son una respuesta institucional para garantizar la tutela de los derechos humanos reconocidos en la norma suprema del Estado, dado que nacen con la intención de contribuir a la instauración de la democracia y garantizar la dignidad de las personas. Este tipo de organismos se caracterizan por: “la defensa de los derechos humanos y el control, en el ámbito de sus competencias, de la conducta de las autoridades depositarias del poder público” (Gómez, 2015, p. 274). De esta manera, se propone que aquéllos son instituciones de carácter democrático destinadas a la protección de los derechos humanos, específicamente de aquellos que por su naturaleza deben quedar fuera del ámbito de influencia de los poderes tradicionales.

ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE EL FUNDAMENTO DE LA EXISTENCIA DE LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

De acuerdo con los apartados anteriores, se establece que los OCA son entes estatales con plena autonomía, que en el caso particular de México surgieron a partir de la década de los noventa como parte del proceso de transición democrática y la garantía de los derechos humanos. En este apartado, se realiza un análisis comparativo con el objetivo de identificar en la práctica cuál es la razón de ser de estos organismos y, en consecuencia, verificar la hipótesis planteada para este estudio. Es importante precisar que se opta por la técnica de la comparación porque permite conocer los patrones de similitudes y diferencias entre un determinado número de casos, así como generar conclusiones mediante los resultados obtenidos (Ragin, 2007, p. 177).

Para llevar a cabo esta comparación es indispensable determinar las variables que se contrastarán entre cada uno de los casos seleccionados, a efecto de estructurar el análisis y precisar los aspectos a observar. Por consiguiente, la primera variable es la institución de la que dependían antes de constituirse como OCA, en virtud de que resulta nodal conocer sus antecedentes, el poder público del que formaban parte y la evolución que han tenido (Dussauge, 2015, p. 228). La segunda variable se centra en los motivos principales para otorgarles autonomía plena dentro del texto constitucional, para comprender las razones que hicieron necesario que éstos órganos del Estado mexicano fueran independientes de los poderes tradicionales. La tercera y cuarta variables se encuentran relacionadas porque consiste en el año que se le concedió autonomía constitucional a cada una de las instituciones seleccionadas y el artículo de la Constitución donde se establece dicha autonomía. La fecha en la que se reconoció la autonomía a los diferentes OCA en México es importante, ya que permite ubicar el contexto en el que surgieron estos organismos, es decir, la situación económica, política y social del país. De igual forma, su fundamento constitucional representa una condición necesaria para su existencia, considerando que tienen que contar con un mandato expreso y un marco de garantías en el orden constitucional para el ejercicio independiente de sus atribuciones (Matute, 2015, p. 32).

Por otro lado, el actuar de los OCA contribuye a garantizar el ejercicio de los derechos humanos reconocidos en el texto constitucional, por lo que, son fundamentales para la atención de las

demandas sociales y los problemas complejos a los que se enfrentan los Estados contemporáneos (Flores, 2019, p. 37). En esta lógica, la quinta variable del análisis comparativo estriba en el objetivo principal de cada uno de los organismos seleccionados para delimitar la materia y funciones específicas en las que se enfocan sus actividades. Por último, la sexta variable son los derechos humanos cuya materialización buscan asegurar los mencionados organismos.

Para la realización de este ejercicio comparativo se seleccionaron los organismos de alcance nacional establecidos en la CPEUM, con excepción del CONEVAL que en la realidad continúa operando como un organismo descentralizado por falta de su normatividad secundaria. De este modo, el análisis retoma los ocho organismos que actualmente funcionan en México, con el propósito de contrastar las variables previamente enunciadas e identificar las similitudes y diferencias que existen entre cada uno de ellos. Lo anterior, para contar con elementos suficientes que permitan desarrollar generalidades basadas en la diversidad observada en torno al fundamento ontológico de este tipo de instituciones en el país (Ragin, 2007, p. 180).

A continuación, se presenta una matriz con la comparación de los 8 organismos seleccionados a partir de las variables asociadas a su existencia y razón de ser dentro del contexto mexicano. La elaboración de este cuadro parte de la revisión documental en la materia, concretamente de la normatividad que rige su actuación, los textos especializados y los estudios sobre estas instituciones. Para procesar y sistematizar la información que determine con base en lo observado en la realidad, los patrones causales que explican los elementos sobre los que se fundan éstos entes públicos.

Tabla 1. Cuadro comparativo sobre el fundamento ontológico de los OCA en México.

Organismos constitucionales autónomos (OCA)	V ₁ : Institución de la que dependía antes de su autonomía	V ₂ : Principales motivos para su autonomía constitucional	V ₃ : Fecha de otorgamiento de su autonomía constitucional	V ₄ : Fundamento constitucional	V ₅ : Principal objetivo	V ₆ : Derecho humano que garantiza
1. Banco de México (BANXICO)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	Presión internacional, inestabilidad económica, crisis financiera y necesidad de asegurar su independencia.	20 de agosto de 1993.	Artículo 28, párrafo sexto.	Procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional.	Derecho al desarrollo.
2. Instituto Nacional Electoral (INE).	Secretaría de Gobernación.	Apertura del sistema político, desconfianza en las elecciones, falta de legitimidad de la autoridad electoral y presión ciudadana.	22 de agosto de 1996.	Artículo fracción 41, V, apartado A.	Organizar las elecciones federales y locales, estas últimas en coordinación con los organismos locales.	Derecho a votar y ser votado, así como a la asociación política.
3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).	Secretaría de Gobernación.	Presión internacional, protestas sociales, violaciones a los	13 de septiembre de 1999.	Artículo 102, apartado B.	Asegurar la protección, observancia, promoción y estudio de	Promoción y defensa de los derechos humanos.

Organismos constitucionales autónomos (OCA)	V1: Institución de la que dependía antes de su autonomía	V2: Principales motivos para su autonomía constitucional	V3: Fecha de otorgamiento de su autonomía constitucional	V4: Fundamento constitucional	V5: Principal objetivo	V6: Derecho humano que garantiza
		derechos de las personas, organismos y tratados internacionales en la materia, y liberación económica.			los derechos humanos reconocidos en la Constitución.	
4. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	Recomendaciones internacionales, la revolución tecnológica, el libre mercado y la necesidad de imparcialidad en su actuación.	7 de abril de 2006.	Artículo 26, apartado B.	Regular la captación, procesamiento y publicación de la información de interés nacional.	Derecho a disponer de información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional.
5. Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT).	Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	Existencia de monopolios, apertura y libre competencia, ineficiencia de los servicios de telecomunicaciones y desarrollo tecnológico.	11 de junio de 2013.	Artículo 28, párrafo décimo quinto.	Regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones.	Derecho a acceder a las tecnologías de la información y la comunicación, además de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones (incluido el de banda ancha e internet).
6. Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE).	Secretaría de Economía.	Presión internacional, liberalización del mercado, corrupción, prácticas monopólicas, ineficiencia y demanda de imparcialidad en su actuación.	11 de junio de 2013.	Artículo 28, párrafo décimo cuarto.	Garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, y las concentraciones.	Derecho a la libre concurrencia y competencia económica.
7. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos	Secretaría de la Función Pública.	Alternancia política, incremento de la participación ciudadana, organismos y tratados	7 de febrero de 2014.	Artículo 6°, apartado A, fracción VIII.	Garantizar el cumplimiento o del derecho de acceso a la información pública y la	Derecho de acceso a la información y a la protección de datos personales.

Organismos constitucionales autónomos (OCA)	V1: Institución de la que dependía antes de su autonomía	V2: Principales motivos para su autonomía constitucional	V3: Fecha de otorgamiento de su autonomía constitucional	V4: Fundamento constitucional	V5: Principal objetivo	V6: Derecho humano que garantiza
Personales (INAI).		internacionales, y apertura del gobierno.			protección de datos personales.	
8. Fiscalía General de la República (FGR).	Presidencia de la República.	Niveles de delincuencia, violencia en el país, discrecionalidad y corrupción en la procuración de justicia, tratados internacionales en materia de derechos humanos y adopción del sistema penal acusatorio.	10 de febrero de 2014.	Artículo 102, apartado A.	Perseguir ante los tribunales todos los delitos del orden federal.	Derecho a la procuración de justicia.

Fuente: elaboración propia con base en la CPEUM, LBM, LGIPE, LCNDH, LSNEG, LFTR, LFCE, LGTAIP, LFGR, Dussauge (2015), Astudillo y Córdoba (2010), Galindo (2011), Sojo (2015), Levy (2015), Palacios (2015), Núñez (2017) y Gómez (2015).

De acuerdo con lo establecido en la matriz anterior, se observa que hay homogeneidad entre las variables, vinculadas con el fundamento de la creación de los OCA en México, ya que presentan similitudes entre los diversos casos seleccionados. En términos generales, las coincidencias identificadas se deben a que estos surgieron como parte de la transformación de los Estados contemporáneos, para consolidar sus sistemas democráticos y dejar atrás las prácticas autoritarias del pasado (Acuayte, 2020, p. 213), como ya se mencionó anteriormente. Por tanto, la autonomía constitucional que los caracteriza forma parte de los esfuerzos institucionales por contar con entes públicos imparciales, especializados y eficientes que garanticen las libertades y derechos de la ciudadanía.

En relación con la primera variable, se entiende que las ocho instituciones seleccionadas previo al otorgamiento de su autonomía constitucional dependían de algún órgano del poder ejecutivo federal, es decir, esta clase de organismos en México se encargan de tareas que antes dirigía el presidente de la república. Asimismo, aquéllos coinciden en algunos motivos de su autonomía, dado que derivan de los compromisos adquiridos a nivel internacional, la falta de legitimidad, el incremento de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, la corrupción, ineficiencia y discrecionalidad de las autoridades que los antecedieron. En este sentido, en el contexto mexicano, derivan de la necesidad de contar con instituciones capaces de atender los derechos y preceptos en que se basan los regímenes democráticos.

Respecto a la fecha en que se les concedió plena autonomía en el texto constitucional se aprecia que, a excepción del INEGI, ocurre en la década de los noventa y en la segunda década de los dos mil, misma que coincide con los inicios del proceso de apertura política y la reforma constitucional en materia de derechos humanos, respectivamente. Por otra parte, la mayoría de este tipo de organismos tienen su fundamento en la parte dogmática de la Constitución, específicamente, dentro del artículo donde se reconoce el derecho humano que pretenden

garantizar a los ciudadanos. Por ello, se sostiene que en México constituyen una respuesta institucional para contar con espacios de poder imparciales que contribuyan a asegurar el ejercicio de los derechos humanos, en los que las autoridades tradicionales han fracasado.

Sus objetivos se centran en realizar funciones esenciales a cargo de los Estados constitucionales contemporáneos, tales como: el desarrollo económico, el sistema electoral, la promoción y defensa de los derechos humanos, el procesamiento de la información de interés nacional, el acceso a los servicios de telecomunicaciones, la competencia económica, la transparencia y la procuración de justicia. De igual forma, esta clase de organismos dirigen sus actividades hacia la garantía de ciertos derechos humanos reconocidos en el texto constitucional, mismos que demandan un alto grado de especialización e imparcialidad para asegurar su ejercicio por parte de todas las personas. Así, se indica que son instituciones dedicadas a la materialización de prerrogativas inherentes a la dignidad humana e indispensables para la vida democrática del país.

Con base en el análisis comparativo efectuado, se advierte que dichas instituciones forman parte de los profundos cambios en la configuración de los Estados contemporáneos, derivados de la lucha que múltiples actores nacionales e internacionales han emprendido en favor de la democracia, el reconocimiento y la garantía de los derechos humanos (Uribe, 2020, p. 9). Esos organismos surgen en el marco del proceso democrático en México con la responsabilidad de coadyuvar al cumplimiento de los principios y prerrogativas que defiende esta forma de gobierno. De este modo, se plantea que su fundamento ontológico, es decir, la razón de ser, son los derechos humanos que pretenden garantizar. La esencia de estas instituciones públicas, además de su inherente establecimiento en la Constitución y plena autonomía, se ubica en los derechos fundamentales cuyo ejercicio constituye su principal objetivo.

Los puntos anteriores son clave para comprender la naturaleza e importancia de las mencionadas instituciones. Ya que actúan como: “límites a la autoridad del poder del Estado nacional y gestores de valores y principios del orden normativo internacional en el régimen jurídico interior” (Matute, 2015, p. 33). Nuevamente, esta clase de organismos son vitales para el cumplimiento de las funciones del Estado constitucional vinculadas a la garantía de los derechos humanos.

CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo expuesto, se concluye que los OCA son entes públicos de reciente creación que modifican la estructura del Estado y el ejercicio del poder. Son organismos que surgen como parte de la transición democrática y el establecimiento del Estado constitucional, puesto que son trascendentales para la observancia de los principios, directrices y derechos humanos contenidos en la Constitución.

Esta clase de organismos han sido objeto de múltiples críticas que señalan que no han contribuido como se esperaba a la consolidación de la democracia y el Estado constitucional, pues en algunos casos repiten los vicios de las autoridades tradicionales, pierden legitimidad social y se alejan de sus objetivos, además de sus elevadísimos costos, comenzando por su amplia, enorme y costosísima burocracia. Sin embargo, la realidad demuestra que la existencia de los OCA en México ha coadyuvado al ejercicio de los derechos humanos en los que se fundan, mismos que hasta antes de su creación quedaban sujetos a la discrecionalidad y la incertidumbre. Actualmente, estos organismos forman parte activa de las relaciones de pesos y contrapesos

dentro del Estado mexicano, debido a que intervienen en la discusión y atención de la agenda nacional en coordinación con los otros poderes. Por tanto, es indispensable profundizar en su estudio, fortalecimiento, erradicación de vicios y reducción de sus elevados sueldos (123 funcionarios del INE ganan más que el presidente de la república) (Flores, 2022); con todo esto, constituyen una pieza clave de la vida democrática del país.

Los OCA son instituciones públicas establecidas directamente en la Constitución con plena autonomía e independencia de los poderes tradicionales, a efecto de contribuir a la atención de los problemas sociales y retos de los Estados contemporáneos (Núñez, 2017, p. 11). En este marco, se asume que son entes democráticos comprometidos con la garantía de los derechos humanos, por lo que deben responder al bien común, representar la pluralidad social, promover la participación ciudadana y favorecer el ejercicio de las prerrogativas y libertades de las personas en su ámbito de competencia. Lo anterior, con la finalidad de asegurar que el desempeño de sus funciones quede excluido de los intereses partidistas, de los poderes fácticos y de las autoridades centrales.

Derivado del surgimiento de estas instituciones como parte de los esfuerzos de los Estados contemporáneos por materializar los derechos humanos reconocidos en el orden constitucional y el derecho internacional, se señala que la garantía de dichas prerrogativas constituye el núcleo de su objeto (Cárdenas, 2020, p. 18). Así, se sostiene que los derechos humanos son la esencia sobre la que se basa la existencia de este tipo de organismos. En este sentido, se verifica la hipótesis del presente artículo, ya que desde una perspectiva teórica y práctica se observa que los derechos humanos incluidos en el texto constitucional conforman su fundamento ontológico, es decir, su razón de ser. Su existencia dentro del Estado mexicano a partir de los derechos humanos reconocidos en el texto constitucional es fundamental para comprender la importancia de esta clase de organismos. De este modo, se indica que son clave para la adopción de la democracia y el desarrollo del ciudadano, dado que se enfocan en garantizar a las personas el ejercicio de los derechos humanos. Su concepción como entes destinados a la tutela de los derechos humanos incluidos en la Constitución permite defender su permanencia, autonomía y paridad de rango frente a los poderes clásicos, a consecuencia de que representan espacios para el ejercicio imparcial del poder público y la materialización de los fines de los Estados contemporáneos.

REFERENCIAS

- Ackerman, John (2016). *Autonomía y Constitución: el nuevo Estado democrático*. Ciudad de México, México: IIJ-UNAM.
- Acuayte, Gerardo (2020). Motivos de la irrupción de los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano. En Miguel López (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, pp. 201-214. Ciudad de México, México: IIJ-UNAM.
- Astudillo, César y Córdova, Lorenzo (2010). *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*. Ciudad de México, México: IIJ-UNAM e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
- Camarena, Rodrigo, Guim, Mauricio y Zorrilla, Ana (enero de 2021). Deconstruir para reconstruir: un análisis de los órganos constitucionales autónomos en México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (160), pp. 61-98. Recuperado de <https://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v54n160/2448-4873-bmdc-54-160-61.pdf>

- Cansino, César y Patiño, Luis (enero de 2020). ¿Cuál autonomía de los órganos constitucionales autónomos de México? El caso del Instituto Nacional Electoral en perspectiva comparada. *Ius Comitiālis* (5), pp. 21-49. Recuperado de <https://iuscomitialis.uaemex.mx/article/view/13931/11198>
- Cárdenas, Jaime (2015). Aproximación a una teoría de los órganos constitucionales autónomos. En José Serna (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, pp. 209-236. Ciudad de México, México: IIJ-UNAM.
- Cárdenas, Jaime (2017). *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*. Ciudad de México, México: IIJ-UNAM.
- Cárdenas, Jaime (2020). Soberanía popular vs. órganos constitucionales autónomos. En Miguel López (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, pp. 3-26. Ciudad de México, México: IIJ-UNAM.
- Carpizo, Jorge (mayo de 2009). El tribunal constitucional y el control de la reforma constitucional. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (125), pp. 735-794. Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4123/5330>
- Dussauge, Mauricio (septiembre de 2015). Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos. *Revista de Administración Pública* (138), pp. 225-245. Recuperado de <https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/08/rap138.pdf>
- Fabián, José (julio de 2017). Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora. *Cuestiones Constitucionales* (37), pp. 85-120. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n37/1405-9193-cconst-37-85.pdf>
- Farah, Mauricio (septiembre de 2014). Órganos constitucionales autónomos. *El Cotidiano* (187), pp. 23-24. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/325/32531885016.pdf>
- Ferrajoli, Luigi (julio de 2006). Sobre los derechos fundamentales. *Cuestiones Constitucionales* (15), pp. 113-136. Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5772/7599>
- Flores, Carlos (2019). La importancia del fortalecimiento de la autonomía y la visión a futuro de los organismos públicos de derechos humanos. En Joaquín Narro (coord.), *Autonomía de los Organismos Públicos de Derechos Humanos*, pp. 33-40. Ciudad de México, México: CNDH.
- Flores, Nancy (14 de agosto, 2022). 123 funcionarios del INE ganan más que el presidente. Contra línea. En <https://contralinea.com.mx/interno/semana/123-funcionarios-del-ine-ganan-mas-que-el-presidente/>
- Galindo, José (2011). *La CNDH: una consecuencia de la política económica y social de México (1970-1990)*. Ciudad de México, México: Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa.
- García-Pelayo, Manuel (enero de 1981). El status del Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional* (1), pp. 11-34. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4734798.pdf>
- Gargarella, Roberto (enero de 2018). Sobre el “nuevo constitucionalismo latinoamericano”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (1), pp. 109-129. Recuperado de <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v27n1/1688-499X-rucp-27-01-109.pdf>
- Gómez, Perla (2015). El papel de la CDHDF y otros organismos públicos autónomos en la construcción de ciudadanía y la materialización de los derechos humanos. En Hugo Huerta (coord.), *Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismos públicos autónomos*, pp. 271-278. Ciudad de México, México: CDHDF.
- Levy, Irene (2015). La reforma de las telecomunicaciones en México: ¿una reforma a la mexicana? En Jordi Bacaria (coord.), *Las reformas estructurales en México. Una perspectiva para las relaciones España-México*, pp. 71-89. Barcelona, España: CIDOB.

- López, Miguel (2020). Introducción. En Miguel López (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, pp. XI-XIV. Ciudad de México, México: IIJ-UNAM.
- Martínez, Marybel. (marzo de 2015). Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado? *El Cotidiano* (190), pp. 123-143. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/325/32536845015.pdf>
- Matute, Carlos (septiembre de 2015). Los Organismos Autónomos Constitucionales. La evolución de la División de Poderes y un proceso de integración al orden jurídico internacional. *Revista de Administración Pública* (138), pp. 15-35. Recuperado de <https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/08/rap138.pdf>
- Montesquieu (1906). *El Espíritu de las Leyes*. Trad. de Siro García, Madrid, España: Librería General de Victoriano Suárez.
- Moreira, Diogo (septiembre de 2010). Nuevas funciones constitucionales en un Estado democrático de derecho. Un estudio de caso en Brasil. *Revista de Administración Pública* (183), pp. 9-29. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3359649.pdf>
- Núñez, José (2017). *La autonomía de los órganos electorales en México*. Toluca, México: Centro de Formación y Documentación Electoral-IEEM.
- Palacios, Alejandra (septiembre de 2015). La COFECE como órgano constitucional autónomo. *Revista de Administración Pública* (138), pp. 155-167. Recuperado de <https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/08/rap138.pdf>
- Pedroza, Susana (2020). Los órganos constitucionales autónomos. En Miguel López (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, pp. 215-224. Ciudad de México, México: IIJ-UNAM.
- Ragin, Charles (2007), *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores – Universidad de los Andes.
- Serrano, Fernando (julio de 2014). Naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos en México. *AÍDA. Ópera Prima de Derecho Administrativo* (16), pp. 217-241. Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-prima-derecho-admin/article/view/1573/1472>
- Sojo, Eduardo (septiembre de 2015). La autonomía del INEGI en perspectiva. *Revista de Administración Pública* (138), pp. 99-111. Recuperado de <https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/08/rap138.pdf>
- Ugalde, Filiberto (enero de 2010). Órganos constitucionales autónomos. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal* (29), pp. 253-264. Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/32280/29277>
- Uribe, Enrique (2020). *Autonomía de los órganos constitucionales*. Ciudad de México, México: INAI.

Legislación y jurisprudencia

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Congreso Constituyente, Querétaro, México, 5 de febrero de 1917 (última reforma publicada en el DOF 28 de mayo de 2021). Recuperada de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Congreso de la Unión, Ciudad de México, México, 10 de febrero de 2014. Recuperada de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH). Congreso de la Unión, Ciudad de México, México, 29 de junio de 1992 (última reforma publicada en el DOF 20 de mayo de 2021). Recuperada de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/47_200521.pdf
- Ley de la Fiscalía General de la República (LFGR). Congreso de la Unión, Ciudad de México, México, 20 de mayo de 2021 (sin reforma publicada en el DOF). Recuperada de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFGR_200521.pdf
- Ley del Banco de México (LBM). Congreso de la Unión, Ciudad de México, México, 23 de diciembre de 1993 (última reforma publicada en el DOF 10 de enero de 2014). Recuperada de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/74.pdf>
- Ley Federal de Competencia Económica (LFCE). Congreso de la Unión, Ciudad de México, México, 23 de mayo de 2014 (última reforma publicada en el DOF 20 de mayo de 2021). Recuperada de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCE_200521.pdf
- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR). Congreso de la Unión, Ciudad de México, México, 14 de julio de 2014 (última reforma publicada en el DOF 20 de mayo de 2021). Recuperada de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_200521.pdf
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). Congreso de la Unión, Ciudad de México, México, 4 de mayo de 2015 (última reforma publicada en el DOF 20 de mayo de 2021). Recuperada de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf
- Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG). Congreso de la Unión, Ciudad de México, México, 16 de abril de 2008 (última reforma publicada en el DOF 20 de mayo de 2021). Recuperada de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSNIEG_200521.pdf
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Congreso de la Unión, Ciudad de México, México, 23 de mayo de 2014 (última reforma publicada en el DOF 13 de abril de 2020). Recuperada de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf
- México. Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno). Tesis 20/2007 de 17 de abril de 2007. Recuperada de: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172456>

Candidaturas independientes: Falta de certeza en el financiamiento público que limita el derecho a ser votado

Independent candidacies: Lack of certainty in public financing that limits the right to be voted

Enrique Cruz Martínez

 <https://orcid.org/0000-0003-0083-4438>

Universidad Autónoma del Estado de México.

ecruz@uaemex.mx

María Magdalena Cano Mendoza

 <https://orcid.org/0000-0001-5821-4800>

Tribunal Electoral del Estado de México.

licmarimag@hotmail.com

Resumen: Las candidaturas independientes son el producto de la demanda social por incorporar nuevas formas de representación política. Estas llevan implícito el ejercicio de derechos político-electorales a través de los cuales se buscan alternativas de atención a las necesidades sociales, diferentes a la forma en que lo hacen aquellos que emergen de partidos políticos. En esta época de grandes retos, la incorporación de las candidaturas independientes, en el marco normativo, requieren de dos aspectos fundamentales para garantizar que los derechos políticos de los ciudadanos que aspiran a contender por un cargo de representación se realicen en un plano de equidad frente a sus adversarios políticos. Por un lado, el Estado debe garantizar la certeza que debe haber en cuanto al financiamiento público atribuido a los candidatos independientes, y, por otro lado, que ese financiamiento permita crear condiciones de igualdad durante los procesos electorales entre los aspirantes.

Palabras clave: Candidatos independientes, proceso electoral, financiamiento público, seguridad jurídica, principio de certeza.

Abstract: The independent candidacies are the product of the social demand to incorporate new forms of political representation. These implicitly carry the exercise of political-electoral rights through which alternatives to attend to social needs are sought, different from the way in which political parties do it. In this time of great challenges, the incorporation of independent candidacies in the regulatory framework requires two fundamental aspects to guarantee that the political rights of citizens who aspire to run for a position of representation are carried out on a level of equity

Recepción: 30 de abril de 2023

Aceptación: 23 de mayo de 2023



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

against his political opponents. On the one hand, the State must guarantee the certainty that there must be in terms of public financing attributed to independent candidates, and on the other hand that this financing allows the creation of conditions of equality during the electoral processes among the candidates.

Key Words: Independent candidates, electoral process, public financing, legal certainty, principle of certainty.

INTRODUCCIÓN

La normatividad en materia electoral a nivel federal y local en el Estado de México establece un método que permite calcular el monto total que por financiamiento público debe otorgarse a las candidaturas independientes (en adelante, CI) en su totalidad. Sin embargo, no existe una fórmula individual y eficaz que permita conocer con certeza la cantidad que les correspondería a los ciudadanos que desean participar como candidatos independientes, desde el principio al final del proceso electoral, ya que esta cifra se determina hasta que los interesados obtienen su registro como candidatura independiente (CI). En este sentido, los ordenamientos jurídicos vigentes al año 2023 en México no brindan certeza en cuanto al financiamiento público destinado a esta forma de participación política, a pesar de que se trata de un derecho político-electoral reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Debido a esta falta de certeza es posible decir que se encuentra limitado el ejercicio del derecho al voto, ya que el desconocimiento del monto económico que debe ser asignado por las autoridades electorales competentes a las candidatas(os) independientes, representa un sesgo en la seguridad que debería brindar la normatividad electoral para garantizar la protección adecuada de los derechos político-electorales de los ciudadanos como función principal de un Estado.

De esta manera, la prioridad del presente trabajo consiste en visibilizar esa falta de certeza en que se encuentra cada aspirante a una CI, ya que de lo contrario se limita y no garantiza un pleno ejercicio al derecho a ser votado que se reconoce en el artículo 35 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, la incertidumbre jurídica que prevalece entre las (os) Candidatas(os) independientes les impide diseñar un plan estratégico para captar sufragios a partir de los ingresos económicos que reciben para sus campañas políticas, situación que los coloca en un plano de inequidad y desventaja respecto de aquellos candidatos a algún cargo de elección popular postulado por un partido político. Por este motivo, la hipótesis de este trabajo es que, si los aspirantes a Candidaturas Independientes conocieran con certeza el monto económico de recursos públicos que obtendrán para sus campañas electorales, les permitirá visualizar mejor y diseñar estratégicamente en igualdad de condiciones su campaña. De esta forma sería posible prever algún tipo de complemento financiero para asegurar los recursos económicos faltantes, lo que permite tener claridad de los topes de campaña que le son legalmente permitidos.¹ Por ello, la presente investigación emplea categorías teóricas que la sustentan en función del objeto de estudio, la cuales son propias del derecho político electoral

¹ Es importante mencionar que el tema aquí desarrollado se relaciona con un trabajo previo titulado, “El financiamiento público insuficiente otorgado a las candidaturas independientes: limitante del voto pasivo”, publicado en la revista *Ius Comitiālis* (Cano, 2021) en el cual, se revisó la insuficiencia del financiamiento destinado a las CI que dejan en desventaja política y electoral a los Candidatos de partidos políticos. La variante con esta investigación es que justamente aunado a la falta de equidad en el financiamiento (entre CI y partidos políticos), se identifica la falta de certeza y, por ende, el desconocimiento de los aspirantes a CI, del financiamiento que reciben de principio a fin del proceso electoral.

para dar sustento al voto pasivo y a los principios de seguridad y certeza jurídica. También se revisa el marco jurídico federal y local vigente.

La metodología empleada para el desarrollo de esta investigación fue un análisis empírico a través de documentos que contienen información referente a los montos otorgados a las CI en cada proceso electoral. De esta manera, el análisis de cada proceso electoral a nivel federal y local comprendidos entre los años 2014 a 2021 permitió conocer la variación, considerable según el número de ciudadanos aspirantes a obtener el registro. Posteriormente, se expone a manera de comparación la situación de Chile, Colombia y España respecto a las CI, con la intención de poder establecer aspectos críticos que nos permitan determinar cómo se encuentra nuestro sistema normativo frente a otros.

APROXIMACIONES TEÓRICO-CONCEPTUALES DE LAS CI

La palabra independencia, de acuerdo con la RAE, se emplea como un adjetivo y es definido como aquello que no depende de otro, y en este sentido, cuenta con autonomía para realizar determinadas cosas; así, en materia electoral, el concepto de candidato independiente se refiere a que “es independiente de cualquier partido, organización, gremio o fracción política” (Oropeza, 2020, p. 45). En este sentido, una candidatura es el producto de la propuesta que se hace para que alguien pueda ocupar un cargo público y normalmente se da través de un proceso electoral. Al respecto, Oropeza considera que la propuesta se convierte en una candidatura siempre que se logren cumplir los requisitos establecidos y se pueda contabilizar el número de votos que se hayan emitido a su favor.

De esta manera, los ciudadanos que se postulan, de acuerdo con la normatividad y disposiciones legales vigentes en materia electoral, son registrados conforme a los lineamientos de elegibilidad, mientras que existen otros candidatos que no se registran, pero los electores anotan su nombre en la boleta al momento de emitir su voto (Oropeza, 2020, p. 45). La propuesta o candidatura para ocupar un cargo de elección popular implica el cumplimiento de requisitos legales, lo cual permite contender por el voto del pueblo a su favor (González, 2013, p. 45). En tal sentido, las candidaturas o propuestas de los ciudadanos para aspirar a un cargo, tiene dos formas de llevarse a cabo, a través de partidos políticos o de manera independiente. En ese sentido, lo que interesa a este trabajo es la segunda forma; Soto la define como:

Formas de participación ciudadana que ayuda[n] al mejor desarrollo de la vida política y democrática del país, y tiene[n] mayor acercamiento a la sociedad, por lo que pueden tener una opinión pública mejor informada de los problemas que dañan a ese círculo social... (Soto, 2004, p. 87).

Esta figura cumple la función de impulsar la transparencia, participación ciudadana, y desde luego, la democracia. Por ello las candidaturas brindan una mayor apertura y posibilidades para los ciudadanos con el fin de lograr el ejercicio de sus derechos político-electorales,² de esta. Manera, las candidaturas llevan consigo una serie de fines democráticos que contribuyen al

² Reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (OEA, 1976), en su artículo 25: Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) 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; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Estado de derecho y pleno ejercicio de derechos (Corona et al., 2015). Esto sin duda es fundamental en una época en que la sociedad busca nuevas formas de representación política. Por otro lado, Aguirre indica que las CI son una fórmula contenida en la normatividad que perfila a nuestro país como un modelo de renovación democrática, y permite brindar mejores oportunidades para los ciudadanos (2017), con ello, se ha venido a enriquecer el sistema democrático, especialmente los derechos político-electorales como una forma de empoderamiento ciudadano (Santiago, 2014, p. 96). Por su parte, Martínez Delgado considera que las CI brindan la posibilidad a quienes no forman parte de algún partido político, participar y ser postulados para ocupar algún cargo de elección popular (2017, p. 34).

La figura de las candidaturas independientes tiene lugar dentro del sistema político mexicano debido a una importante reforma del año 2012 al artículo 35 constitucional en función de lo siguiente:

Son derechos del ciudadano [...] 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 (CPEUM).

En el contexto en el que se da tan importante reforma, hubo debates y cuestionamientos antes, durante y después de su incorporación a la normatividad, sin embargo, en esta época todo indica que el sistema democrático no podía aplazar más la incorporación de nuevas figuras de representación que apuntalen el proceso de transformación hacia el cual México parece dirigirse. En este sentido, la figura de las candidaturas independientes es definida como: “aquella conformada por ciudadanas y ciudadanos que se postulan para algún cargo de elección popular y que no pertenecen a un partido político, con ello, ejercen el derecho a ser votados”. Esta definición, de acuerdo con el INE (2021), se encuentra regulada -como se verá más adelante- por diversas disposiciones normativas de la Constitución, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el ámbito local a través de las Constituciones locales y sus códigos electorales, los cuales, establecen todo lo referente a esta figura, sus requisitos, autoridades, tiempos, financiación, etc. Cabe mencionar, que esta figura representa desde luego una forma de ejercer el derecho político electoral, mediante el cual, como lo mencionamos, los ciudadanos ejercen el derecho a ser votados y trasciende como un derecho humano inherente, universal e inalienable (Vázquez, 2009), a esto se denomina “voto pasivo”, y es justamente la capacidad que tenemos como ciudadanos para ser elegidos, es decir, tener el derecho de contender y aspirar a un cargo de elección popular sin que exista una postulación desde un partido político.

Vale la pena considerar que el nacimiento de esta nueva forma jurídica de representación ciudadana pone en tela de juicio el posible agotamiento del sistema de partidos. En este sentido, Ibarra refiere que existe una crisis de representación en México, que incluso ha llevado a la deslegitimación de quienes nos representan. Esto, naturalmente trasciende en el tema de la atención a las prioridades que los ciudadanos tenemos (2020, p. 47). Precisamente, una de las cuestiones que llama la atención es cómo poder materializar ese derecho a contender o aspirar a un cargo de representación si las condiciones de competencia no son igualitarias entre CI y los aspirantes que emanan de partidos políticos. Uno de los aspectos medulares es el del financiamiento, al que se puede acceder través del presupuesto público o el que se pone a su disposición por personas físicas y morales. Bajo esta dimensión, es posible observar cómo

candidatos independientes y partidos políticos entran en pugna con el fin de garantizar sus derechos político-electorales a partir de reglas de operación específicas, así como del cumplimiento de principios legales muy importantes (seguridad y certeza jurídica) para su adecuado ejercicio.

Debido a la seguridad y certeza, el tema se va hasta la fiscalización, por lo cual los CI tienen que presentar dos informes; tiene como propósito conocer el origen de los recursos en un primer momento, y posteriormente, en un segundo momento, para demostrar los gastos que se realizaron (Vidal, 2019, p. 435). De esta manera, las normas en materia electoral establecen los topes de campaña definidos por las reglas específicas de operación relativas al gasto público, el cual define cuánto le corresponde a cada candidato (Caso y Garrido, 2020, p. 108). Un antecedente importante de ello fue la sentencia SUP-JDC-222-2018 que establece:

...primero, desde una perspectiva jurídica, se analizaron los aspectos más relevantes de la argumentación y conclusiones de la Sala Superior; segundo, desde una perspectiva empírica, se estudió cuáles fueron los efectos de la sentencia a partir de los datos de ingresos y gastos reportados por los candidatos independientes y partidistas en el proceso electoral 2017-2018... (Caso y Garrido, 2020, p. 123).

Hay un amplio debate en torno a las CI, donde se considera que son una expresión del sistema democrático ya que representan una alternativa a la oferta electoral, o una “fuente de oxigenación”, “válvula de escape”, para hacer frente a la crisis de representación política del sistema partidista” (Cordero, 2018, p. 34). Por ello, resulta importante revisar el avance, después de la incorporación de esta figura al sistema electoral mexicano, y poder conocer cuáles serían las posibilidades de mejora. Para que esto sea posible, los propios ciudadanos deben determinar su efectividad a partir de que conciben nuevas formas de ejercer sus derechos y permita entonces alcanzar resultados a través de la movilización social, negociaciones y acuerdos en el ámbito legislativo. (Gómez, 2021, p. 39), pero también para poder comprender lo relevante que resulta la certeza sobre el interés del Estado para garantizar un plano de igualdad desde la dimensión del financiamiento público.

EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA FRENTE A LA CONSOLIDACIÓN DE LAS CI

La seguridad jurídica es necesaria para preservar el orden social, toda vez que es imprescindible establecer los derechos y obligaciones de los miembros de una entidad de forma precisa; se encuentra establecida en diversas disposiciones de carácter jurídico y debe ser garantizada por el Estado y sus órganos, quienes tienen el objetivo de mantener la libertad de las personas que integran un Estado y que además es necesaria para alcanzar otros derechos reconocidos en la misma Constitución. En el mismo sentido Carbonell (2021) refiere que es “menester tutelar la igualdad, la justicia, entre otros valores”. Un Estado democrático está obligado a garantizar a sus ciudadanos la permanencia de sus ordenamientos jurídicos, ya que la estabilidad de las normas que rigen una comunidad política da la oportunidad a los ciudadanos de ejercer plenamente sus derechos, además de establecer relaciones pacíficas y equilibradas entre los individuos y éstos con las autoridades; también la confianza en las instituciones que conduce a la prevalencia de un Estado de Derecho.

La seguridad jurídica es considerada como un principio porque es un derecho contenido en las normatividades: a) internacionales en los artículos 2, 5, 7, 8 y 10 de la Declaración Universal de

Derechos Humanos, los artículos I, XVII y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, los artículos 9 y 14 del Pacto de Derechos Políticos, y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también llamado el “Pacto de San José”, y b) los nacionales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como derechos fundamentales cuya función primordial es garantizar el ejercicio de libertades y permite que se hagan efectivos otros valores constitucionales.

En este sentido, de acuerdo con Pérez (2000), las exigencias objetivas de la seguridad jurídica constan de una corrección estructural y funcional y sostiene que los principios básicos de la parte estructural en los ordenamientos jurídicos son: 1. *Lege promulgata*: la promulgación de la norma jurídica debe darse a conocer a los destinatarios y a fin de que en su momento sea aplicada; 2. *Lege manifesta*: significa que las leyes deben ser redactadas de forma clara, de tal manera que los destinatarios las comprendan, evitando expresiones confusas, vagas e imprecisas; 3. *Lege plena*: solo las conductas tipificadas en el marco jurídico sancionador tienen consecuencias jurídicas; 4. *Lege stricta*: los ordenamientos jurídicos pueden regular conductas muy precisas, cuya afectación constriñe solamente a determinadas materias como sucede en la rama penal y tributaria; 5. *Lege previa*: son los comportamientos y sus consecuencias jurídicas están regulados mediante normas previamente establecidas, siendo aplicables las leyes solamente hacia el futuro; 6. *Lege perpetua*: es la estabilidad que requiere el Derecho y que es importante para que la ciudadanía conozca los efectos jurídicos de sus conductas, los cambios constantes de las normas implican que los destinatarios desconozcan las últimas modificaciones al marco jurídico que los rige, provocando su inestabilidad.

Por otro lado, la fase subjetiva de la seguridad jurídica está constituida a partir de su certeza, y esta implica que en cada ordenamiento jurídico se exponga claramente en el contenido de sus normas, el mandato, la permisión o la prohibición. Así, esa fase permite a los sujetos de derecho contar con una perspectiva de las consecuencias legales que tengan sus conductas, con la seguridad de que se protegerán aquellos derechos esenciales que tiene toda persona. La seguridad jurídica precisamente tiende a generar confianza en el sistema normativo ya que permite ser previsible. Esta es una condición fundamental en un Estado de Derecho. (Pérez, 1991). En este orden de ideas, es pertinente considerar la razón por la cual la seguridad jurídica es fundamental para la materialización de las CI.

Así, el Estado democrático cuenta con un sistema normativo que implica una seguridad jurídica, a su vez debe cumplir con la función de garantizar otros principios relacionados con la certeza, estabilidad y razonabilidad de las normas o actos dictados por las autoridades, con el fin de que se ajusten al marco jurídico. La posibilidad de que hubiere cambios normativos se dará en las mismas proporciones, descartando privilegios e incertidumbre, dado el carácter universal que tiene la ley. De tal forma que, desde la perspectiva del financiamiento de las CI, se observe la necesidad de crear condiciones de igualdad sustancial en la contienda electoral frente a la representación que emana de los partidos políticos.

Por ello, si un Estado no brinda la protección suficiente, eficaz y efectiva, implica que prevalece la inseguridad, poniendo en peligro inminente el orden social que bajo tales circunstancias resulta más problemático restablecerlo. Así, para alcanzar la certeza jurídica se requiere el conocimiento del Derecho, así como la claridad de las disposiciones normativas aplicables a casos y conductas concretas que, a través de la publicidad, las normas cuenten con un sistema de difusión legalmente establecido para conocimiento de los destinatarios del Derecho.

LA CERTEZA JURÍDICA COMO ELEMENTO INDISPENSABLE PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA EQUILIBRADO EN LA CONTIENDA ELECTORAL

En el artículo 41 (facción V, apartado A) y el artículo 116 (Fracción IV, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen las bases del sistema democrático bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, los cuales, deben ser observados en la impartición de justicia por los operadores judiciales y también determinan las condiciones para garantizar la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, misma que permite también asegurar a los actores políticos una adecuada justicia electoral. De esta manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su Jurisprudencia P./J.144/2005 define los principios en materia electoral, los cuales son:

1. Legalidad: garantía otorgada a los ciudadanos y autoridades electorales para que actúen en estricto apego a derecho y se eviten conductas caprichosas o arbitrarias fuera del marco normativo.
2. Imparcialidad: implica que en el ejercicio de las funciones llevadas a cabo por las autoridades electorales se eviten actos irregulares, posibles desviaciones o proclividad en su ejercicio de funciones.
3. Objetividad: indica que las normas y los mecanismos necesarios en el proceso electoral eviten situaciones de conflicto en actos previos, durante o posteriores a la jornada electoral.
4. Certeza: es la dotación de facultades a las autoridades con el fin de que se les dé a conocer a quienes participan en proceso electoral bajo condiciones de claridad y seguridad las reglas de operación a las que se estos se sujetan, así como las autoridades en materia electoral.
5. Autonomía: implica la independencia en las decisiones tomadas por autoridades electorales, esto es, la garantía constitucional a favor de los ciudadanos y partidos políticos, así, esto implica que las autoridades electorales deben emitir sus resoluciones con imparcialidad, estricto apego a derecho y a la normatividad aplicable sin insinuaciones provenientes de autoridades superiores jerárquicas, así como de otros poderes estatales o personas con afinidades políticas.

Por otro lado, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), junto a la normativa de cada una de las entidades de la república, contiene estos principios rectores de la función electoral a la que deben ajustar sus actuaciones los órganos administrativos y jurisdiccionales. Estos instrumentos jurídicos son la base del sistema electoral mexicano ya que pueden garantizar la seguridad jurídica de los actores políticos, la legitimación de las autoridades electorales y la protección de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos, así como el respeto a las decisiones políticas.

Por otro lado, en un primer acercamiento sobre el término “certeza”, vale la pena señalar una definición de la Real Academia Española (2001) que establece, es el “conocimiento seguro y claro de algo y como firme adhesión de la mente a algo conocible, sin temor de errar”. También, el Instituto Nacional Electoral (INE, 2014) nos indica que este principio de certeza (en lo electoral) consiste en que las acciones implementadas por esta institución deben garantizar la

veracidad, la certidumbre y el apego a los hechos, con el propósito de que los resultados sean confiables en términos de transparencia. Es decir, atiende a la necesidad de veracidad durante todo el proceso y la jornada electoral, pues los actos de las autoridades electorales (administrativas y jurisdiccionales) deben ser con estricto apego al derecho y a la normatividad vigente, así, a los actores políticos se les garantiza el respeto a sus derechos político-electorales.

A pesar de la trascendencia del principio de certeza, se puede constatar que no se observa a cabalidad en el caso de las CI, específicamente en el financiamiento público que les corresponden, ya que existe incertidumbre al desconocer la cantidad a que tienen derecho de recibir. Por este motivo, se justifica plenamente la necesidad de hacer una revisión a la normatividad para poder conocer el alcance que tiene el tema del financiamiento en materia electoral, concretamente en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y el Código Electoral del Estado de México (CEEM).

MARCO JURÍDICO FEDERAL Y LOCAL VIGENTES

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) regula, a través del artículo 357, las candidaturas independientes (CI) para elecciones Federales bajo el principio de mayoría relativa, y en su artículo 398, regula el régimen de financiamiento de las CI bajo las modalidades de privado y público. De estas dos, la que nos interesa para este trabajo es el financiamiento público, que es un derecho para los CI el recibir recursos para cubrir las necesidades de sus campañas, así como el acceso a medios de información como radio o televisión, para alcanzar objetivos de difusión pertinentes relativas a sus actividades (LGIPE, 2014).

A su vez, en el artículo 407, se establece la distribución de los recursos de este tipo de financiamiento, así como sus prerrogativas, las cuales indican que se harán de manera conjunta, es decir, de acuerdo con el número de candidatos independientes registrados, y se considerarán como un “partido político de nuevo registro”. Posteriormente, en el artículo 408 se establece que el presupuesto asignado para las CI debe ser igual al de un partido político de nuevo registro, que se distribuye entre los candidatos independientes en los siguientes términos:

Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todos los Candidatos Independientes al cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos; Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las fórmulas de Candidatos Independientes al cargo de Senador y, Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las fórmulas de Candidatos Independientes al cargo de Diputado (LGIPE, 2014). Pero enseguida se aclara que, en el supuesto de que sea solo un candidato o candidata independiente quien obtenga el registro para cualquier cargo de elección popular federal, el financiamiento público asignado no deberá exceder el 50% de los montos referidos.

Ahora bien, a nivel local se retoma lo expresado en la LGIPE, y el Código Electoral del Estado de México (CEEM), pues establecen las reglas de operación para cargos de elección popular en la entidad, es decir, gobernadores, diputados locales y miembros de los ayuntamientos; de esta manera, en su artículo 145 del CEEM establece que los Candidatos Independientes tienen el “derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña”. La repartición que se hace de esos recursos financieros públicos atiende un criterio particular que tiene que ver con que los CI sean considerados como si se tratase de un partido político de nuevo registro, mientras

que el artículo 146 del CEEM define el monto correspondiente a candidatos independientes equivalente a un partido de nuevo registro, aclarando que la distribución será en función del número de candidatos independientes registrados, siendo sus reglas las siguientes:

- I. Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todos los candidatos independientes al cargo de Gobernador.
- II. Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de diputados locales.
- III. Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las planillas a integrar los ayuntamientos. En el supuesto de que un sólo candidato obtenga su registro para cualquiera de los cargos antes mencionados, no podrá recibir financiamiento que exceda del 50% de los montos referidos en los incisos anteriores.

De acuerdo con las disposiciones expuestas, los órganos administrativos electorales, en cada ámbito de competencia a partir del proceso electoral entre los años 2015 al 2021, han podido determinar que, con base en los parámetros mencionados, las cantidades correspondientes a cada partido político en forma precisa y oportuna para que desempeñen sus actividades con miras a obtener el voto de los electores. En el caso de las CI solo hay precisión de la cantidad global que les correspondería por cada tipo de elección, no así en forma individual, pues los contendientes que participarán de forma independiente si conocerán el monto económico asignado de financiamiento público hasta que el órgano electoral determine qué ciudadanos cumplieron con los requisitos para ser registrado bajo esa modalidad, situación que se analiza en los procesos electorales a nivel federales y locales siguientes.

EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LAS CI EN LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES

a) Elección de los años 2014-2015 de diputados

En este proceso electoral, el Consejo General del INE emitió el Acuerdo INE/CG01/2015, mediante el cual se fijaron los montos correspondientes al financiamiento público que debía sostener las actividades relacionadas con gastos de campaña de los partidos políticos del ejercicio electoral del año 2015, los que corresponden a la cantidad total de \$1,172,863,740.95, distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 1. Financiamiento público asignado a los partidos políticos para la obtención del voto en el proceso electoral de los años 2014-2015 de diputados de mayoría relativa.

Partido Político Nacional	Financiamiento para gastos de campaña
Partido Acción Nacional	\$257,623,465.59
Partido Revolucionario Institucional	\$306,726,482.66
Partido de la Revolución Democrática	\$196,394,734.86
Partido del Trabajo	\$84,586,629.94
Partido Verde Ecologista de México	\$96,970,155.49
Movimiento Ciudadano	\$79,773,722.38

Nueva Alianza	\$80,416,725.56
MORENA	\$23,457,274.82
Partido Humanista	\$23,457,274.82
Encuentro Social	\$23,457,274.82
TOTAL	\$1,172,863,740.95

Fuente: elaboración propia con datos del Acuerdo INE/CG01/2015, INE (2015, pp. 16-17).

Es importante destacar que MORENA, Partido Humanista y Encuentro Social son Partidos Políticos Nacionales de nueva creación que por disposición legal solo les correspondió el equivalente al 30% del financiamiento público total y repartido entre los tres da como resultado la cifra indicada.

Posteriormente, el 11 de marzo de 2015, El Consejo General del INE dictó el Acuerdo INE/CG88/2015, por el que se presupuestó la cantidad de \$23,457,274.82 (veintitrés millones cuatrocientos cincuenta y siete mil doscientos setenta y cuatro pesos 82/100 M. N.) para gastos de campaña correspondientes a las CI en la contienda de alguna diputación federal por el principio de mayoría relativa. Lo anterior, en función de lo establecido en el artículo 407 (LGIPE, 2014), que indica que para efecto de otorgarles las prerrogativas a los CI serán considerados como a un partido político de nuevo registro. Al haber sido registrados en este proceso 22 candidatos independientes, le correspondió a cada uno la cantidad de \$1,066,239.76 entregada en dos parcialidades en los meses de abril y mayo, cada una por \$533,119.88.

b) Elección 2017-2018: presidente de la República, Senadores y Diputados federales

El 18 de agosto de 2017 se emitió el Acuerdo INE/CG339/2017 a través del Consejo General del INE, por el que se estableció, entre otros conceptos, el financiamiento público de los gastos de campaña para todos los contendientes políticos por un monto total de \$2,191.129.955. A los partidos políticos nacionales les correspondieron \$2,148,166,623, mientras que a las CI les asignaron en forma conjunta \$42,963,332 como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2. Financiamiento para gastos de campaña en el Proceso Electoral de los años 2017-2018.

Contendientes políticos	Financiamiento para gastos de campaña
Partido Acción Nacional	\$ 413,959,570
Partido Revolucionario Institucional	\$ 547,448,337
Partido de la Revolución Democrática	\$ 248,099,843
Partido del Trabajo	\$ 118,422,174
Partido Verde Ecologista de México	\$ 184,250,503
Movimiento Ciudadano	\$ 170,792,057
Nueva Alianza	\$ 132,257,500
Morena	\$ 207,457,219
Encuentro Social	\$ 125,479,420
CI	\$42,963,332
Total	\$2,191.129.955

Fuente: elaboración propia con datos del ACUERDO INE/CG339/2017 (INE, 2017, pp. 14-16).

Posteriormente, el 28 de marzo de 2018 el Consejo General del INE emitió el Acuerdo INE/CG283/2018, en él, determinó la forma en que se distribuiría a las CI el financiamiento público asignado por la cantidad de \$42,963,332 a los ciudadanos que aspiraran a algún cargo de elección popular federal, es decir, de presidente de la República, Senaduría y Diputación federal. En este proceso electoral, a pesar de que el INE no conocía cuántos candidatos independientes obtendrían su registro para cada cargo de elección, procedió a establecer tres posibles escenarios para repartir el financiamiento público, que se explican a continuación (LGIPE, art. 408, numeral 1):

- Escenario tripartito: Si se registran CI para los tres tipos de elecciones: presidencia de la República, Senadurías y Diputaciones federales por el principio de mayoría relativa.
- Escenario bipartito: si se registran CI sólo para dos tipos de elección y,
- Escenario unitario: de registrarse CI para una elección.

Tabla 3. Posibles escenarios por considerar en el Proceso Electoral Federal de los años 2017-2018.

Financiamiento público total asignado a las Candidaturas Independientes, para el Proceso Electoral Federal 2017-2018		
Escenario tripartito	Presidente: \$14,321,110 Senaduría: \$14,321,110 Diputados: \$14,321,110	Las cantidades se reparten entre el número de CI, según el cargo de elección popular por el que contienden.
Escenario bipartito	Si se registran ciudadanos para dos tipos de elecciones Elección 1: \$21,481,666 Elección 2: \$21,481,666	
Escenario unitario (Artículo 408, numeral 2 LGIPE) ³	Si se registran ciudadanos solo para una elección: 21,481,666	

Fuente: elaboración propia con datos del Acuerdo INE/CG283/2018 (INE, 2018).

En este proceso electoral, un ciudadano logró su registro para contender en la elección Presidencial, siete para la elección de Senadores por mayoría relativa y 38 ciudadanos obtuvieron su registro para la elección de Diputados por el mismo principio, en total hubo 46 candidatos independientes. En este sentido, se actualizó el escenario tripartito previsto, por lo que el financiamiento público que le correspondió a cada CI debido a la elección por la que contendió fue el siguiente:

³ La fórmula empleada en este caso es que, si solo un ciudadano obtiene el registro de candidato independiente, no se podrá recibir un monto de financiamiento público mayor al 50% de la cantidad que se asignó en total.

Tabla 4. Candidaturas Independientes que contendieron en el Proceso Electoral Federal de los años 2017-2018.

Elección	Candidatos Registrados	Financiamiento Público por CI
Presidente	1	\$7,160,555
Senaduría	7	\$2,045,872
Diputación	38	\$376,871.00

Fuente: elaboración propia, con datos del ACUERDO INE/CG283/2018 (INE, 2018).

Los escenarios planteados permitieron diseñar diversas probabilidades de participación ciudadana y calcular cantidades a repartir, facilitando a la autoridad administrativa electoral cumplir con su función; sin embargo, para las CI, después del año 2018, se creó un ambiente de incertidumbre respecto a la cantidad que pudieran recibir para promover su imagen ante los electores.

c) Elección federal 2021 para Diputados

El 18 de noviembre de 2020, se emitió el acuerdo INE/CG573/2020 a través del Consejo General del INE, por el que se realizó la distribución del financiamiento público federal para los partidos políticos nacionales en el ejercicio electoral del año 2021 para gastos de campaña, lo aprobado fue de \$1,575,28:

Tabla 5. Financiamiento público otorgado a los partidos políticos en el proceso electoral federal de los años 2020-2021.

Partido Político Nacional	Financiamiento para gastos de campaña
Partido Acción Nacional	\$269,742,458
Partido Revolucionario Institucional	\$254,092,099
Partido de la Revolución Democrática	\$124,314,771
Partido del Trabajo	\$108,717,848
Partido Verde Ecologista de México	\$118,678,824
Movimiento Ciudadano	\$114,307,352
Morena	\$490,915,147
Partido Encuentro Solidario	\$31,505,713
Redes Sociales Progresistas	\$31,505,713
Fuerza Social por México	\$31,505,713
Total	\$1,575,285,638

Fuente: elaboración propia con datos del INE/CG573/2020 (INE, 2020).

Se debe aclarar que tanto el Partido Encuentro Solidario como Redes Sociales Progresistas y Fuerza Social por México, son partidos políticos de nueva creación. Ahora bien, el 19 de marzo de 2021 el Consejo General del INE emitió dos acuerdos, el INE/CG190/2020 y el INE/CG192/2021. Mediante el primero, se determinó el presupuesto público asignado para los gastos de campaña de los partidos políticos para el periodo de 2021. En tanto que el segundo

acuerdo, se refirió al presupuesto público atribuido a las candidaturas independientes para el proceso de 2020 a 2021. Esta autoridad electoral diseñó seis escenarios para la posible distribución del financiamiento público de los gastos de campaña, debido al número estimado de ciudadanos que obtuvieran su registro como candidatos independientes, cuyo monto a repartir de manera conjunta sería de \$31,505,713.

Sin embargo, toda vez que en el Acuerdo INE/CG549/2020 se determinó que el tope de gastos de campaña para Diputaciones Federales por el principio de mayoría relativa en este proceso, resultó la cantidad de \$1,648,189, por ende, ninguna CI podría recibir financiamiento público que excediera de esa cantidad, situación que llevó a la autoridad administrativa electoral a determinar que en cualquiera de los seis escenarios el monto para cada candidatura independiente sería por dicha cifra; tres ciudadanos obtuvieron su registro como candidatos independientes al cago de Diputados Federales.

EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LAS CI EN LOS PROCESOS ELECTORALES EN EL ESTADO DE MÉXICO

a) Proceso electoral 2014-2015 para Diputados y miembros de Ayuntamientos

El 30 de enero de 2015 el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México (en adelante IEEM) dictó el Acuerdo IEEM/CG/15/2015, a partir del cual se establece el financiamiento público tanto de partidos políticos, como de CI para el periodo de 2015. De esta manera, a los partidos políticos se les otorgó \$145,707,023.55, en términos de la siguiente repartición:

Tabla 6. Financiamiento para la obtención del voto, asignado a los Partidos Políticos en el Proceso Electoral Federal en los años 2014-2015.

Partido Político	Financiamiento para la obtención del voto
Acción Nacional	\$26,840,456.89
Revolucionario Institucional	\$31,064,547.80
De la Revolución Democrática	\$28,522,564.84
Del Trabajo	\$9,521,930.95
Verde Ecologista de México	\$13,251,851.27
Movimiento Ciudadano	\$9,720,565.32
Nueva Alianza	\$15,128,544.60
MORENA	\$2,914,140.47
Humanista	\$2,914,140.47
Encuentro Social	\$2,914,140.47
Futuro Democrático	\$2,914,140.47
Total	\$145,707,023.55

Fuente: Cano (2021, p. 238).

También aquí se debe aclarar que tanto MORENA como el Partido Humanista, Encuentro Social y Futuro Democrático, son partidos políticos de nueva creación. Como puede observarse, a los partidos de nueva creación se les asignó \$2,914,140.47, siendo el 33.3 % de dicha cantidad

la que se distribuyó de forma igualitaria entre los candidatos independientes para el cargo de diputados locales, y también, otro 33.3% se distribuyó de igual forma entre todas las planillas aspirantes a integrar los ayuntamientos, de acuerdo con las disposiciones del CCEEM en sus fracciones II y III del artículo 146. Una vez aplicado el precepto jurídico invocado, resultó la cifra de \$971,380.16 para cada una de las elecciones de diputados y miembros de ayuntamiento, que correspondió en total a ocho ciudadanos que obtuvieron su registro bajo esta modalidad; dos de ellos para la elección de Diputados y a cada uno le correspondió \$485,690.08, otros seis contendieron para miembros de Ayuntamiento y a cada uno le correspondieron \$107,931.13 como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 7. Financiamiento para la obtención del voto, asignado a las CI en el proceso electoral de los años 2014-2015 en el Estado de México.

Tipo de elección	Monto por tipo de elección	Número de contendientes	Cantidad asignada
Diputados	\$971,380.16	2	\$485,690.08 c/u
Miembros de Ayuntamientos	\$971,380.16	6	\$107,931.13 c/u
Total	\$1,942,760.32	8	\$1,942,760.32

Fuente: elaboración propia con datos del Acuerdo IEEM/CG/76/2015 (IEEM, pp. 8-9).

Lo anterior demuestra que a mayor número de participantes menor es la cantidad que se otorgará a las CI para gastos de campaña, lo que de manera objetiva limita su derecho a ser votado, bajo un plano de igualdad respecto a otros contendientes.

b) Proceso Electoral 2016-2017 para Gobernador del Estado de México

El Consejo General del IEEM aprobó el Acuerdo IEEM/CG/37/2017, en el que se fijó, entre otros aspectos, el financiamiento público para la obtención del voto de los Partidos Políticos y las CI en el proceso electoral ordinario 2016-2017, por el monto de \$267,619,112.33, en tanto que a las candidaturas independientes en forma conjunta les correspondió un total de \$1,806,441.21.

Tabla 8. Financiamiento para la obtención del voto en el Proceso Electoral de los años 2016-2017 en el Estado de México.

Partido Político	Financiamiento para la obtención del voto
Acción Nacional	\$43,013,721.08
Revolucionario Institucional	\$73,671,630.66
De la Revolución Democrática	\$37,511,014.70
Del Trabajo	\$15,511,096.93
Verde Ecologista de México	\$15,428,888.84
Movimiento Ciudadano	\$17,585,205.98
Nueva Alianza	\$15,819,822.67
Morena	\$29,169,202.27
Encuentro Social	\$18,102,087.99

Candidatos independientes	\$1,806,441.21
Total	\$267,619,112.33

Fuente: Cano (2021, p. 242).

En este proceso electoral, solo dos ciudadanos obtuvieron su registro como Candidatos Independientes para el cargo de elección popular de Gobernador del Estado de México, a cada uno le otorgaron \$ 903,220.60; sin embargo, uno de ellos desistió de participar en la contienda. Por disposición legal, si únicamente un ciudadano obtiene su registro se le puede entregar solamente el 50% del monto asignado para ese tipo de elección, esta restricción no justificada aumenta la inequidad en comparación con los candidatos postulados por los partidos políticos. Esto naturalmente plantea el contexto en el que la limitante financiera constituye otro aspecto que debe mejorarse si es que la figura de las CI logra permanecer en la práctica democrática, o preguntarnos si no es que solo se instrumentaliza como medio para disminuir la presión que descansa sobre el sistema de elecciones que podemos denominar como tradicional.

c) Proceso Electoral 2017-2018 para Diputados y Ayuntamientos.

El 8 de febrero de 2018 el Consejo General del IEEM emitió el Acuerdo IEEM/CG/29/2018, en el que determinó el presupuesto para partidos políticos y CI, correspondientes al proceso electoral de 2017-2018., con un monto total de \$184,100,727.54 repartido de la siguiente manera:

Tabla 9. Financiamiento público para la obtención del voto en el Proceso Electoral del Estado de México de los años 2017-2018.

Partido Político	Financiamiento para la obtención del voto
Acción Nacional	\$28,811,528.64
Revolucionario Institucional	\$49,346,865.21
De la Revolución Democrática	\$25,125,695.87
Del Trabajo	\$10,389,671.07
Verde Ecologista de México	\$10,334,606.30
Movimiento Ciudadano	\$11,778,954.55
Nueva Alianza	\$10,596,462.30
Morena	\$19,538,167.94
Encuentro Social	\$12,125,173.40
Vía Radical	\$3,633,614.80
CI a Diputados	\$1,209,993.73
CI a Miembros de Ayuntamiento	\$1,209,993.73
Total	\$184,100,727.54

Fuente: elaboración propia con datos del Acuerdo IEEM/CG/29/2018 (IEEM, 2018, pp. 13-14).

En cuanto al financiamiento público total asignado a los candidatos independientes para gastos de campaña en este proceso se aprobaron \$2,419,987.46, monto que fue repartido entre dos tipos de elección, cuyo resultado se dividió, a su vez, entre los ciudadanos que obtuvieron su registro a los cargos en disputa, como se observa a continuación.

Tabla 10. Financiamiento público asignado a los CI para la obtención del voto en el proceso electoral local 2017-2018.

Cargo	Monto asignado por elección	No de CI registrados	Cantidad por cada CI
CI a Diputados	\$1,209,993.73	1	\$604,996.87
CI a miembros de los ayuntamientos	\$1,209,993.73	18	\$67,221.87
Total	\$2,419,987.46	19	\$1,814,990.53

Fuente: elaboración propia con datos del Acuerdo IEEM/CG/121/2018, (IEEM, 2018).

De lo anterior se desprende la disparidad de financiamiento público que existió entre el candidato independiente registrado para el cargo de diputado y los registrados para miembros de Ayuntamientos, lo que demuestra que, entre más ciudadanos participan como independientes, menos recursos les serán asignados.

d) Proceso electoral del año 2021 para diputados y miembros de los Ayuntamientos en el Estado de México

En el último proceso electoral, el Consejo General del IEEM aprobó el 29 de enero de 2021 el Acuerdo IEEM/CG/30/2021, en el que estableció el financiamiento público para la obtención del voto de los contendientes en el Proceso Electoral del año 2021 en el Estado de México. A los partidos políticos les otorgaron en total \$214,055,431.07 y a las CI \$2,851,218.34, sumando ambas cantidades en total \$216,906.649.41, como se muestra a continuación:

Tabla 11. Financiamiento público para la obtención del voto en el Proceso Electoral del Estado de México del año 2021.

Partido Político	Cantidad
Acción Nacional	\$29,599,073.96
Revolucionario Institucional	\$40,317,922.76
De la Revolución Democrática	\$17,925,678.40
Del Trabajo	\$12,930,799.42
Verde Ecologista de México	\$14,532,433.93
Movimiento Ciudadano	\$4,281,108.62
MORENA	\$69,156,950.79
Nueva Alianza Estado de México	\$12,468,137.33
Partido Encuentro Solidario	\$4,281,108.62
Redes Sociales Progresistas	\$4,281,108.62
Fuerza por México	\$4,281,108.62
CI a Diputaciones	\$1,425,609.17
CI a integrantes de Ayuntamientos	\$1,425,609.17
Total	216,906.649.41

Fuente: Cano (2021, p. 246).

La cantidad de \$2,851,218.34 que se asignó a las CI se repartió de la siguiente forma:

Tabla 12. Financiamiento público otorgado a las CI en el Proceso Electoral del Estado de México del año 2021.

Elección	Candidatos Independientes	Monto total para repartir \$2,851,218.
Diputaciones	0	No se repartió la cantidad de \$1,425,609.17
Ayuntamientos	15	\$1,425,609.17/15= \$95,040.61

Fuente: elaboración propia, con datos del ACUERDO IEEM/CG/30/2021, (IEEM, pp. 22-23).

Como puede observarse en este caso, pese a que ningún aspirante se registró para la elección de Diputados, la cantidad aprobada no puede aplicarse a la elección de miembros de Ayuntamientos, toda vez que no hay disposición legal que expresamente lo permita. Lo más natural en estas condiciones es que el recurso financiero se tuviera que redirigir para apuntalar a quienes sí obtuvieron su registro y generar mejores condiciones de competencia electoral. Las diversas tablas que se han presentado ponen en evidencia que en los procesos electorales federales y locales los partidos políticos contendientes gozan de plena certeza al momento de la asignación del financiamiento público para la obtención del voto, ya que al ser clara la normativa electoral para obtener las cifras correspondientes, permite que los propios partidos puedan calcular los montos con la información que las autoridades electorales administrativas publican en su página web.

Sin embargo, es una situación muy distinta en el caso de las CI, quienes tendrán que esperar a que el Consejo General del INE o del IEEM determinen el número de ciudadanos que obtuvieron su registro y la elección en la que competirán, para poder conocer con certeza la cantidad que les corresponderá a fin de conseguir el voto ciudadano, no obstante, que previamente es aprobado el monto que les será asignado en forma conjunta a todas las CI. Dicha situación crea incertidumbre en cuanto al financiamiento público que obtendrán, y al mismo tiempo limita el pleno ejercicio del voto pasivo.

Por otra parte, también resulta poco equitativo entre las CI el reparto del financiamiento público según el tipo de elección, toda vez que el monto asignado por elección debe repartirse entre los CI que contendrán en alguna de estas circunscripciones electorales (entidades federativas, distritos electorales federales o locales, así como municipios). Sin importar la extensión territorial o el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral que la conforman, los candidatos deberán encausar sus propuestas políticas para convencer a la población de ser la mejor opción, captar sus votos y obtener en su caso el triunfo. El escenario no es óptimo en estas circunstancias, debido a que prevalece un alto grado de falta de certeza para lograr una correcta organización de la campaña política.

DERECHO COMPARADO

A la luz de los argumentos que se han desarrollado respecto al financiamiento y la desigualdad que se observa existe en la competencia electoral por la falta de certeza que prevalece para los CI, es importante poder analizar nuestra situación respecto a algunos países de Iberoamérica.

a) Financiamiento público destinado a las CI en Chile.

En Chile, el financiamiento público que se otorga a las candidaturas independientes se basa en la Ley número 19.884 *Sobre transparencia, límite y control del Gasto Electoral*. En virtud de esta, el Estado tiene la obligación de financiar y reembolsar, durante la campaña electoral, todos los gastos que se generen y que realicen tanto los candidatos como partidos, siempre y cuando se ajusten a las reglas establecidas.

En estos términos, desde nuestro punto de vista, les proporciona certeza jurídica a las CI, ya que los partidos políticos y candidatos independientes tienen derecho a que el Estado financie y reembolse los gastos electorales que eroguen, cuyos montos y forma de entrega lo indica el mismo ordenamiento jurídico; dicho reembolso está sujeto a una suma que no exceda del límite establecido, de acuerdo con el tipo de cargo por el que se postula. Tomando como referencia lo que llaman “la unidad de fomento por voto obtenido por el candidato respectivo” (Congreso Nacional de Chile, 2003). Esta unidad es una cifra que permite que el dinero mantenga su poder adquisitivo frente a las variaciones inflacionarias. Se percibe una distinción entre los candidatos independientes que, habiendo participado en la última elección de igual naturaleza y hubieren ido en pacto o sub-pacto con algún partido político, tendrán “derecho a que el Estado les pague una cantidad de dinero equivalente al número de sufragios obtenidos en esa última elección” (Congreso Nacional de Chile, 2003).

Por otro lado, respecto a las personas que bajo la modalidad de CI no hayan participado como candidato en alguna otra elección, si tendrán la posibilidad de recibir un financiamiento igual al que le correspondería a un partido político que pudo obtener el menor nivel de votos. La “última elección de igual naturaleza” significa que corresponde a elegir los mismos cargos, circunscripciones, distritos y comunas. Una vez finalizado el proceso electoral y habiendo rendido cuentas los actores políticos, el Fisco tendrá que reembolsar a los contendientes, incluyendo a los CI que no estuvieren comprendidos en un pacto o sub-pacto, los gastos electorales hechos durante la campaña, observando las reglas establecidas. En el caso de las CI postuladas para las elecciones de senadores, diputados, gobernadores regionales, alcaldes, consejeros regionales o concejales chilenos todos, pueden darse dos situaciones. La primera es que los independientes vayan en pacto o sub-pacto con algún partido político, así mismo, que hayan participado anteriormente en la misma elección; en este caso, tienen la posibilidad de que el Estado les financie el monto que correspondería al número de votos que obtuvieron en la elección anterior para el mismo tipo de cargo.

La segunda situación radica en que no haya participado en algún tipo de elección que tenga la misma naturaleza; en este caso, el monto a recibir correspondería al del partido que generó el menor nivel de votos para esa candidatura. El Fisco paga las cantidades indicadas a los partidos políticos y a los candidatos independientes, sobre las que se rendirán cuentas documentadas del monto recibido.

b) Financiamiento público destinado a las candidaturas independientes de Colombia

En Colombia, el sistema de financiamiento a los actores políticos se realiza mediante el cálculo de votos recibidos o de la reposición de votos. De acuerdo con la Ley 130 de ese país, promulgada en 1994, los candidatos no inscritos y representados por partidos o movimientos políticos deberán entregar un documento denominado “póliza de seriedad”, al momento de su

inscripción como candidato. De igual manera se indica que las cantidades establecidas por el Consejo Nacional Electoral de ese país no podrán exceder el 1% del fondo considerado para la financiación de los partidos o movimientos durante ese periodo de elecciones; ahora bien, en términos de la garantía de la mencionada póliza, esta surtirá efectos únicamente cuando no se obtenga el mínimo de la votación necesaria para el derecho de reposición de los gastos.

En estos casos, es el Consejo Nacional Electoral (CNE) quien, a través de una resolución, establece los montos económicos para estas pólizas de seriedad, de acuerdo con el tipo de elección de que se trate y como requisito indispensable para el registro. Frente a la interrogante: ¿quién emite esa póliza?, es la misma ley la que determina qué son las compañías de seguros y entidades bancarias. Enseguida, la ley de 1475 de 20011 denominada “de la financiación estatal para las campañas electorales”, establece que, si los partidos o ciudadanos registran un candidato, tendrán derecho a la obtención del financiamiento gubernamental para las campañas, a través de una fórmula en la que se le atribuya el recurso económico en razón del número de votos obtenidos, siempre que se alcance el porcentaje que se les requiera; para ello, tres reglas importantes a considerar son:

- En las elecciones para corporaciones públicas tendrán derecho a financiación estatal, cuando la lista obtenga el cincuenta (50%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación.
- Mientras que, en las elecciones para gobernadores y alcaldes, cuando el candidato obtenga el cuatro por ciento (4%) o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección.
- La financiación estatal de las campañas electorales incluirá los gastos realizados por los partidos y movimientos políticos y/o los candidatos.

Bajo estas reglas, el Consejo Electoral toma en cuenta los costos reales de las campañas en cada división electoral y, con ello, el valor de reposición por votación válida de candidato o de toda la lista puede aumentar.

Otro aspecto importante tiene que ver con la solicitud justificada de financiamiento ante el CNE, en un máximo de 80% de anticipo de la financiación estatal, pues es una facultad de este Consejo el otorgar o no los anticipos solicitados sin omitir la disponibilidad presupuestal; así, el valor del anticipo estará contemplado dentro de la asignación oficial de financiamiento al partido, movimiento político o grupo con motivo de la reposición de gastos. Finalmente, ante el hecho de no ser acreedores a ese derecho de financiación del Estado se deberán regresar los anticipos recibidos en su totalidad.

Financiamiento público destinado a las candidaturas independientes en España

En España existe la Ley Orgánica 5/1985, misma que en el año 2011 bajo el Régimen Electoral General, incorporó la posibilidad de postular candidaturas con al menos la firma del 1% de personas inscritas en el censo electoral de la delimitación electoral respectiva. Posteriormente, se emitió el “texto consolidado” cuya última modificación tuvo lugar el 07 de julio de 2021; establece, en la sección II, lo relativo al financiamiento público electoral, los gastos que los partidos, las federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores se distribuyeron por su concurso en las elecciones del Congreso de los Diputados, del Senado, Parlamento Europeo y

elecciones municipales. Esta asignación no podrá excederse a la cantidad de gastos electorales declarados y justificados por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora. Ahora bien, el devengo quedará condicionado debido a que los electos correspondientes a partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones deberán comprobar las adquisiciones realizadas con motivo de su postulación.

De esta forma, la referida ley también estipula que el Estado no financiará los gastos cuando los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores incurran en conductas ilegales; tampoco concederá adelantos de las subvenciones cuando se les hubiese privado de ellas en las últimas elecciones en que hubieren participado. La cantidad adelantada no deberá exceder del 30% de la asignación recibida en las últimas elecciones, estos adelantos deberán ser devueltos posterior a las elecciones, en la cantidad en que superen el importe de la asignación correspondiente por cada actor político; siendo posible la devolución íntegra del anticipo otorgado en caso de no acreditarse la adquisición por parte de los electos.

Desde la perspectiva del Derecho comparado se observa que, en los diferentes países utilizados en nuestro estudio, se han creado reglas que proporcionan certeza sobre cómo se financian los procesos electorales. Lo que de forma directa incide en el ejercicio de los derechos de los Candidatos y que puede tener un efecto positivo en la planeación de sus campañas. En el marco del fortalecimiento de nuevos modelos de participación democrática, los aspectos que hemos planteado en esta investigación son inevitables, particularmente cuando las CI son una alternativa que debe fortalecer la democracia del siglo XXI.

CONCLUSIONES

Primera. La fórmula por la cual se determina el financiamiento público que ha de otorgarse a las CI en las elecciones del Estado de México, necesita ser replanteada a fin de que los ciudadanos que participan bajo esta modalidad conozcan con certeza el monto que les corresponderá individualmente desde inicio de cada proceso electoral. Para ello, debe tomarse en cuenta el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal, así como la extensión territorial de la circunscripción electoral en la que competirán y las condiciones geográficas de la misma, con el fin de que entre los independientes haya equidad al momento de repartir el financiamiento público asignado.

Segunda. La falta de certeza respecto al financiamiento público que les corresponderá a cada candidato independiente en las elecciones locales les impide ejercer a plenitud el voto pasivo.

Tercera. La incertidumbre jurídica que prevalece entre las candidaturas independientes al momento de determinar el financiamiento público impide que se garantice la equidad en la contienda política, ya que mientras los candidatos postulados por los partidos políticos, aún los de reciente creación, conocen con anticipación la cantidad de que dispondrán para sus campañas, entre los independientes prevalece la incertidumbre respecto al número de ciudadanos con derecho a participar en la repartición por este concepto.

Cuarta. Para incentivar la participación democrática por la vía de las candidaturas independientes es menester dotar de certeza jurídica el tema del financiamiento público que les corresponde, pues actualmente tanto las legislaciones federales como locales, simulan respetar el derecho político del voto pasivo.

Quinta. Es cierto que las CI fortalecen nuestro régimen democrático porque incentivan la participación ciudadana, pero en el tema del financiamiento público, la brecha con respecto a los partidos políticos puede acentuarse en la proporción en que más ciudadanos obtengan su registro bajo tal modalidad.

Sexta. La normativa electoral tanto federal como local, vigente al año 2023 que regula el financiamiento público destinado a las CI, limita su derecho a ser votadas, toda vez que, éstas desconocen la cantidad que les corresponde en forma individual antes del inicio del proceso e impide que su participación se lleve a cabo en condiciones de equidad con respecto a sus contrincantes.

Séptima. Resulta importante implementar legalmente un método o una fórmula basada en el número de personas que conforman la lista nominal, considerando las circunscripciones electorales con las que contendrán los candidatos independientes, de forma tal que permita a los ciudadanos que deseen participar bajo esta modalidad, conocer con certeza el monto que recibirán en forma individual por concepto de financiamiento público; para así, estar en posibilidad de diseñar un plan financiero y sostener los gastos durante la campaña electoral.

REFERENCIAS

- Aguirre Sala, Jorge Francisco, et al. (2017). Las candidaturas independientes en México: una experiencia paradójica, *Recerca, Revista de Pensament i Anàlisi*, 21. 63-86. <http://dx.doi.org/10.6035/Recerca.2017.21.4>
- Asamblea General de la ONU (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Asamblea General de la ONU (1966). Pacto Internacional de Derechos y Políticos. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>
- Cano Mendoza, María M. (2021). El financiamiento público insuficiente otorgado a las candidaturas independientes: limitante del voto pasivo. *Ius Comitiālis* 4 (8), pp. 228-25.
- Carbonell, M. (2021). ¿Qué es la seguridad jurídica? <https://miguelcarbonell.me/2021/02/16/que-es-la-seguridad-juridica/>
- Caso, Fernanda y Garrido, Sebastián (2020). Los retos del financiamiento para los candidatos independientes. https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//08_Los%20retos%20del%20financiamiento_Caso%2C%20Garrido_1.pdf
- Congreso de Colombia (1994). Ley 130. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4814>
- Cordero García, Grecia (2018). Candidaturas independientes en México Entre la válvula de escape social y la estrategia electoral partidista. *Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales*, 64 (235) 427-462. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-19182019000100427&script=sci_abstract
- Corona Nakamura, et al. (2015) Las candidaturas independientes en México. *Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba*, 2 (2), 117-135. <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v2i2.44513>

- Diario Oficial (2014). Ley 1475 de 2011. Congreso de la República, Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1379/ley-1475-de-2011.pdf>
- Diario Oficial de la Federación (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados. México. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Diario Oficial de la Federación (2014). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (versión actualizada 2022). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>
- Gaceta del Gobierno del Estado de México (2014). Código Electoral del Estado de México, (versión actualizada 2023). <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig005.pdf>
- González Oropeza, Manuel (2010). Las candidaturas independientes, Justicia y Sufragio. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 4. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/sufragio/article/view/22158/19752>
- González Oropeza, Manuel (2013). Las candidaturas independientes en México, *Revista de Derecho Electoral*, 15, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5608300>
- H. Congreso Nacional (2003). Ley número 19.884 Sobre transparencia, límite y control del Gasto Electoral. (versión actualizada). <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Chile/Leyes/Ley19884.pdf>
- Ibarra Cárdenas, Jesús (2020). Candidaturas independientes y sistema de partidos en México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Candidaturas_independientes_sistema.pdf
- Instituto Electoral del Estado de México (2015). Acuerdo IEEM/CG/15/2015 “Por el que se fija el Financiamiento Público para Actividades Permanentes y Específicas de los partidos políticos, así como para Obtención del Voto de los Partidos Políticos y Candidatos Independientes, correspondiente al año 2015”. https://www.ieem.org.mx/maxima_publicidad/maxima14_15/pdf/a015_15.pdf
- Instituto Electoral del Estado de México (2017). Acuerdo IEEM/CG/37/2017 “Por el que se fija el Financiamiento Público para Actividades Permanentes y Específicas de los Partidos Políticos correspondientes al año 2017, así como para la Obtención del Voto de los Partidos Políticos y Candidatos Independientes para el Proceso Electoral Ordinario 2016-2017”. https://www.ieem.org.mx/maxima_publicidad/maxima16_17/docs/a037_17.pdf
- Instituto Electoral del Estado de México (2018). Acuerdo IEEM /CG/29/2018 “Por el que se fija el Financiamiento Público para Actividades Ordinarias y Específicas de los Partidos Políticos correspondientes al año 2018, así como para la Obtención del Voto de los Partidos Políticos y Candidatos Independientes para el Proceso Electoral Ordinario 2017-2018”. https://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2018/acu_18/a029_18.pdf
- Instituto Electoral del Estado de México (2021). Acuerdo IEEM/CG/30/2021 “Por el que se determina el Financiamiento Público para Actividades Ordinarias y Específicas de los Partidos Políticos para el año 2021, así como para la Obtención del Voto de los Partidos Políticos y Candidaturas Independientes para el Proceso Electoral 2021 en el Estado de México”. https://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2021/AC_21/a030_21.pdf

- Instituto Nacional Electoral (2015). Acuerdo INE/CG88/2015 “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determinan las cifras del financiamiento público para gastos de campaña, así como las relativas a la distribución del financiamiento público por concepto de franquicias postales de las candidatas y candidatos independientes para contender al cargo de diputada y diputado federal por el principio de mayoría relativa para el proceso electoral federal 2014-2015”. <https://transparencia.ine.mx/obligaciones/rsc/documentos/Articulo74/Formato6c/I-NE-CG88-2015.pdf>
- Instituto Nacional Electoral (2015). Acuerdo INE/CG01/2015 “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establecen las cifras del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña y actividades específicas de los partidos políticos nacionales para el ejercicio 2015”. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/87169>.
- Instituto Nacional Electoral (2017). Acuerdo INE/CG339/2017 “Por el que se establecen las cifras del financiamiento público de los partidos políticos nacionales y de gastos de campaña del conjunto de candidaturas independientes para el ejercicio 2018”. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93433/C-Gex201708-18-ap-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Instituto Nacional Electoral (2018). Acuerdo INE/CG283/2018. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se distribuye a las candidaturas independientes el financiamiento público, así como la prerrogativa relativa a la franquicia postal, para la etapa de campaña electoral del proceso electoral federal 2017- 2018”. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95600/C-Gex2urg201803-28-ap-1.pdf>
- Instituto Nacional Electoral (2020). Acuerdo INE/CG190/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral “por el que se determina el financiamiento público de los partidos políticos nacionales y de gastos de campaña del conjunto de candidaturas independientes para el ejercicio 2021”. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114309/C-Gex202008-07-ap-4.pdf>
- Instituto Nacional Electoral (2020). Acuerdo INE/CG549/2020 “Precampaña y campaña, para la elección de diputaciones federales por el principio de mayoría relativa para el proceso electoral federal 2020-2021”. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115124/C-Gor202010-28-ap-26.pdf>
- Instituto Nacional Electoral (2020). Acuerdo INE/CG573/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se distribuye el financiamiento público federal, así como las prerrogativas postal y telegráfica de los partidos políticos nacionales para el ejercicio 2021”. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115176/C-Gex202011-18-ap-8.pdf>
- Instituto Nacional Electoral (2021). Acuerdo INE/CG192/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se distribuye el financiamiento público para la obtención del voto a las candidaturas independientes; así como la prerrogativa postal para la etapa de campaña electoral del proceso electoral federal 2020- 2021”. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118248/C-G2ex202103-19-ap-2.pdf>

- Martínez Delgado, Julio, et al. (2017). La realidad de las candidaturas independientes en el Estado de México, *Prospectiva Jurídica*. 8 (16). <https://prospectivajuridica.uaemex.mx/article/view/11413>
- Organización de las Naciones Unidas (OEA) (1976). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Oficina del Alto comisionado. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>
- Organización de las Naciones Unidas (1976). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Oficina del Alto comisionado. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>
- Organización de los Estados Americanos (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. https://www.oas.org/dil/esp/declaraci%C3%B3n_americana_de_los_derechos_y_deberes_del_hombre_1948.pdf
- Organización de los Estados Americanos (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”. Costa Rica. https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Pérez Luño, A. E. (1991). *La seguridad jurídica*, Ariel, Barcelona, 20 ed. 1994.
- Pérez, Antonio (2000). La seguridad jurídica: una garantía del derecho y la justicia. Boletín de la Facultad de Derecho, Universidad de Sevilla, núm. 15. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=175549>
- Real Academia Española (2001). Certeza. Recuperado de: <https://dle.rae.es/certeza?m=form>
- Santiago Campos, Gonzalo (2014). Las candidaturas independientes en México. *Revista Derecho del Estado* (33), 65-99. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5038860>
- Soto Rodríguez, Alfredo (2004) Las candidaturas independientes en México, en Cienfuegos Salgado e Islas Colín (Coords.), Temas Electorales, México, Universidad Autónoma de Durango, Universidad Autónoma de Guerrero, Universidad Autónoma de Nuevo León, Fundación Académica Guerrerense, Revista Voz y Voto.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005). Jurisprudencia P./J.144/2005. Rubro: función electoral a cargo de las autoridades electorales. Principios rectores de su ejercicio. https://www.te.gob.mx/conacime/index.php/do_juristesis/238
- Vázquez Gaspar, Beatriz (2009). Panorama General de las Candidaturas independientes, en *Contorno Centro de Prospectiva y Debate*. http://www.contorno.org.mx/pdfs_reporte/julio09/BVG_Candidaturas_Independientes_Junio_09.pdf
- Vidal Correa, Fernanda (2019). La fortaleza de las candidaturas independientes y sus oportunidades de competencia frente a los partidos políticos en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXIV (235) 427-462, https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-19182019000100427&script=sci_abstract

Las Pymes y el capítulo 25 del T-MEC: análisis jurídico, comercial y de desarrollo

Smes and chapter 25 of the USMCA: legal, commercial and development analysis

Rodolfo Téllez Cuevas

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

Universidad Autónoma del Estado de México,
Centro Universitario Nezahualcóyotl.

rtellezc@uaemex.mx

César Lucio Gutiérrez Ruiz

 <https://orcid.org/0009-0003-9668-0484>

Universidad Autónoma del Estado de México,
Centro Universitario Nezahualcóyotl.

clgutierrezr@uaemex.mx

Resumen: Económicamente las Pymes surgieron en México hacia los años 50 del siglo XX, categoría que incluía los pequeños y medianos empresarios de un México en desarrollo. Para los años 70 y 80 el Estado mexicano con su modelo populista en poco favoreció el desarrollo de las Pymes. Por otro lado, la globalización con sus efectos comerciales y jurídicos, hizo que las naciones vieran la necesidad de celebrar acuerdos o tratados internacionales en materia comercial (segunda mitad de los 80 y los 90) desde el GATT, el TLC y hoy con el T-MEC e incluirlas paulatinamente en sus textos, haciendo que el derecho cumpla con su rol instrumental y de legitimidad. Las leyes nacionales son importantes para el impulso de las Pymes y a través del T-MEC (capítulo 25) en el Comercio Internacional.

Palabras clave: Pymes, T-MEC, derecho mercantil, comercio internacional, derecho económico.

Recepción: 16 de febrero de 2023

Aceptación: 19 de junio de 2023

Abstract: Economically, SMEs arose in Mexico around the 50s of the 20th century, a category that included small and medium-sized entrepreneurs from a developing Mexico. In the 1970s and 1980s, the Mexican State with its populist model did little to favor the development of SMEs. On the other hand, globalization with its commercial and legal effects made nations see the need to celebrate international agreements or treaties in commercial matters (second half of the 1980s and the 1990s) from the GATT, the FTA and today with the T-MEC and gradually include them in their texts, making the law fulfill its instrumental role and legitimacy. National laws are important for the promotion of SMEs and through the T-MEC (Chapter 25) in International Trade.

Key Words: SMEs, T-MEC, commercial law, international trade, economic law.



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

INTRODUCCIÓN

Con la *globalización* surge una etapa fructífera para el capitalismo y el orden jurídico internacional (finales del siglo XX y lo que va del XXI). Por un lado, las naciones emergentes, como la nuestra, han tenido que sumarse a los efectos de este fenómeno lo cual originó que el capital financiero internacional condicionara las políticas de liberación comercial y financiera, en pos del “libre flujo de mercancías y capitales” ampliando esferas de influencia (Huerta, 1998, p. XI) y empleando entre otras cosas al derecho vía los tratados internacionales. Para Van Horne y Wachowics (2002) lo anterior trajo diversas situaciones como por ejemplo que a partir de los años 80 del siglo pasado, hubo mayores inversiones internacionales lo cual trajo la obtención de más recursos del extranjero -producto de esa misma globalización-, lo cual ya nos hizo hablar de *mercados globales* asociados a una mayor integración. Muchos resultados fueron desde el ámbito económico y jurídico: 1) la expansión de los mercados en el extranjero; 2) la inversión que busca mayor eficiencia en los países donde se inserta; 3) los costos operativos en el extranjero son más reducidos; 4) se obtiene un mayor ahorro por parte de la inversión; 5) se asegura un rendimiento más elevado (Horne y Wachowics, 2002, p. 668); y, 6) la necesidad de sentar la base jurídica entre los miembros de la comunidad internacional, vía los tratados internacionales.

En México generó un modelo de integración a través del Tratado de Libre Comercio (TLC, por sus siglas) con la región de América del norte, reforzando un esquema de bloque muy ambicioso a mediano plazo (Briceño, 2001, p. 35). Desde esa época (los años ochenta) el modelo económico dio un viraje que llevó a la nación a mirar hacia afuera con la liberalización económica, tras cuatro décadas de un proteccionismo gubernamental “y aceptó el reto que plantea la eficiencia y la competencia de los países más industrializados del orbe” (Malpica, 1988, p. 2) y el mecanismo fue inicialmente económico con la adhesión al GATT¹ (*Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*) el 28 de agosto de 1986, ingresando al sistema jurídico internacional.

Dicha adhesión hizo al país competitivo con las naciones comerciales socias de ese momento, pretendiendo hacernos un país exportador (Malpica, 1988, pp. 2, 4). Todo lo anterior obedeció a una reforma económica de fondo en el modelo y que atendía aspectos fiscales y hacendarios versus al modelo keynesiano surgido de la *Alianza para todos* de los dos sexenios que van de 1970 a 1982 (Téllez-Cuevas, 2010, pp. 175, 176). Los sucesores del modelo keynesiano, serán sus enterradores a la postre pues el país se sumergió en la reingeniería burocrática, las reformas administrativas, las políticas públicas, la gobernanza, la gerencia pública, e incluso la sustentabilidad y el cambio global, que estaba de moda (Téllez-Cuevas, 2010, p. 176), y una importante apertura en materia de tratados internacionales de orden comercial. Los resultados: la apertura comercial, un mercado emergente y sustitución de importaciones en pos de un México exportador, todo ello apuntalado –como se dijo– con una serie de tratados internacionales en la materia que serán la piedra angular de ese nuevo modelo económico (Carvajal, 2009, p. IX).

Lo anterior llevó a los gobiernos periféricos (como el nuestro) a buscar opciones para su crecimiento comercial y aprovechar la amplia oferta de dinero ubicada en la economía y sin invertir, surgiendo nuevos esquemas de inversión y promoción del desarrollo comercial en el país. Como vemos, en realidad la idea de la globalización, el libre mercado y las condiciones de

¹ GATT atiende a las siglas del *General Agreement Trade of Tarifes*: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf. Consultado 29 de mayo.

la economía mundial respecto de la polarización entre *países metropolitanos* y *países emergentes o periféricos* amplió el margen de la infraestructura económica de los segundos obligándoles a recrudescer un ámbito de interdependencia con los primeros y en esto colaboraron los tratados internacionales en un binomio axial entre la economía y el derecho internacional.

En torno a éste foro debemos considerar el surgimiento de las *Pequeñas y Medianas Empresas* como una respuesta a la reestructuración económica debida a la globalización de los últimos treinta años del siglo XX. Para finales del siglo XX y lo que va del XXI, hemos visto como *el Derecho ha dado paso a la economía y su embate en la vida mundial*: como ejemplo *las reformas constitucionales para que el TLC no violara la Carta Magna* y se dieran las negociaciones y lo que es poco emotivo, *la paridad del ámbito espacial de validez de los tratados internacionales con la Ley de leyes*, como subsecuentemente sucede.

Dentro de este contexto ¿cómo influirá el derecho, como marco jurídico internacional a través del tratado internacional T-MEC en el desarrollo económico de las Pymes en nuestro país? Nuestro objeto de estudio son las Pymes dentro del Capítulo 25 del T-MEC, por lo que debemos hacer una retrospectiva de ellas en México; para luego, dentro de nuestro estudio del objeto, lo circunscribiremos en dos ámbitos: el comercial y del derecho con las bases que se regulan internamente y ubicar las coincidencias –de haberlas– con lo señalado en el instrumento jurídico internacional referido. Nuestro objetivo es analizar la importancia que ha tenido el derecho como una herramienta de la economía y el comercio en los últimos treinta años, con la liberación internacional de los mercados, misma que no sólo permea en el derecho interno (las leyes respecto a las Pymes) sino también al ámbito internacional (el T-MEC, en especial el capítulo 25). Por lo tanto, debemos justificar que el desarrollo económico obedece a la apertura mundial y de la globalización, siendo así que el derecho va a ser indispensable para colocar los argumentos e instrumentos que rijan la actividad de las pequeñas y medianas empresas señaladas en el tratado internacional.

La importancia del tema radica en desenmarañar si el derecho es o no ya una fuente toral o esa columna vertebral de la sociedad o simplemente ha quedado relegado y necesitaría un rencauzamiento para volver a ser la base y soporte de la comunidad internacional en temas como el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, al menos en México.

ROL DEL DERECHO EN LA ECONOMÍA

Con el presidente De la Madrid se inicia el ingreso de México a los mercados internacionales e implementó diversas medidas incluidas en su *Pacto de Solidaridad* con todos los sectores económicos a fin de liberalizar el mercado nacional y para ello estructuró un la *reconversión industrial*. A partir de 1986 se usó el término como un proceso que pretendía dar solución al alto grado de proteccionismo estatal, la desarticulación de la producción interna a bienes de consumo, el exceso de importaciones, impulsar el mínimo desarrollo tecnológico, evitar insuficiencia de productos básicos, estructura oligopólica, ausencia de crecimiento interno entre otras causas. Ello provocó que este proceso apostara por la promoción de la reorientación productiva, la modernización empresarial, fomento de un modelo de sustitución de importaciones y fomento a la exportación; y fortalecimiento de las empresas medianas y pequeñas “*como medio para aumentar el empleo y el mercado interno*” (Vega Robledo, 1987, p. 10, cursivas nuestras), parte de ese proceso de reconversión estaba incluido el de las economías de orden *doméstico*, nos referimos a las MIPYMES. Tenían su fundamento en la *Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad*

Artesanal de 1988. Aquí el derecho empieza a ser una herramienta eficaz dentro del *terreno de la economía* y lo va a ser más aún en el comercio vía los tratados.

Cuadro 1. Importancia de la *Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal* en la economía a finales del siglo XX.

Artículo	Contenido	Observaciones
3, fracción I ²	Define las <i>empresas microindustriales</i> como: “las unidades económicas que, a través de la organización del trabajo y bienes materiales o incorpóreos de que se sirvan, se dediquen a la transformación de bienes, ocupen directamente hasta quince trabajadores y cuyas ventas anuales estimadas o reales no excedan de los montos que determine la Secretaría...”	No se habla de Pymes y/o Mipymes, pero hay un acercamiento categorizado con dos sentidos: a) empresas como tal; y, b) su capacidad productiva es “micro”, equiparable a una parte sustancial de la Pyme
4	Los empresarios de las microindustrias serán personas físicas o morales constituidas legalmente bajo los lineamientos de la ley	Deja oportunidad de ser sociedades mercantiles regulares o no, lo que implicaba fomentar la cultura de la legalidad

Fuente: Elaboración de los autores.

Hay que mencionar que aun ésta ley también es parte del cuerpo jurídico que rige hasta la fecha a las Pymes. Lo importante a destacar que el ejecutivo en 1988 tenía interés en evitar que el desmantelamiento del mercado nacional ante la entrada al GATT, no tuviera un soporte legal para apoyar la política gubernamental de la *reconvención industrial*. Lamentablemente fue inevitable el desmantelamiento y fue hasta doce años más tarde que un gobierno se *ocupó* en buscar una salida a ese desastre económico, empleando el orden jurídico.

Durante Fox se dio importancia a lo que en su momento él coloquialmente llamó *changarros* y que obedeció a los cambios mundiales de las estructuras económicas en todos los países (desarrollados-*metropolitanos* y en proceso de desarrollo-*emergentes* o *periféricos*); por eso es que da un impulso al desarrollo de esos “changarros” debido a la gran cantidad de establecimientos que surgieron tras el nuevo modelo económico y jurídico, los empleos generados por ellos y el abatimiento al desempleo y la disminución de descontento social; el impulso al consumo, fortalecimiento de la cultura tributaria y la ampliación fiscal (González Herrera, 2011, p. 2), la reactivación económica (González, Rodríguez, Sánchez Cortés y Sánchez Gaspar, 2002, p. 3) y para ello se creó la *Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa* (DOF. 30 de diciembre de 2002). Así surge la categoría de las *Micro, Pequeñas y Medianas Empresas* (MIPYMES por sus siglas).

Inicialmente estas MIPYMES tuvieron una gran capacidad de absorber mano de obra, lo cual fue un reto su supervivencia y crecimiento (Jiménez y Rodríguez, 2017, p. 33; y, González Herrera, 2011, p. 32), de ahí el apoyo que se dio por parte del gobierno mexicano al apostar por este tipo de organización (Zavala, Acua y Jiménez, 2017, p. V). dejando su secuela: en 2011, González Herrera afirmó que “las microempresas representan un 94% del total establecida en este país, las pequeñas y medianas empresas (pymes) representan más del 5% y las grandes empresas representan menos del 1%” (González Herrera, 2011, p. 1).

² Las fracciones del artículo 3 de la ley hablan de las artesanías (fracción II) y los artesanos (fracción III).

Como apreciamos, el derecho a través de los ordenamientos legales va apoyando la economía política de los gobiernos que se van sucediendo en un orden de más tinte económico y comercial. Aquí nuestra reflexión es que los instrumentos legales formalizaron lo que la necesidad económica del momento requería ante el galopante desempleo habido, lo cual justificará la existencia de las pequeñas y medianas empresas, sin olvidar a las *microindustrias*.

DE LAS MIPYMES A LA PYMES. BREVE JUSTIFICACIÓN

Es necesario detenernos aquí para hacer una acotación: inicialmente no se conocían como Pymes sino se les dio el acrónimo de MIPYMES como ya hemos visto con anterioridad y será hasta con el presidente Vicente Fox donde se le abrevia el término a como lo conocemos: Pymes. Sin embargo, el primer término aún no ha salido del portal del gobierno federal y se puede encontrar en la Secretaría de Economía bajo la liga <https://e.economia.gob.mx/servicios/mipymesmx/>, y es allí precisamente donde sigue abordando a las MIPYMES MX afirmando que es “la plataforma de la secretaría de Economía para todas las micro, pequeñas y medianas empresas de México”, ya que es parte “de la nueva política industrial de la SE (sic) en su esfuerzo por construir una economía mexicana más incluyente, diversa e innovadora”.

Para González Herrera (2011, p. 34) en “México, las microempresas, pequeñas y medianas empresas, representan el mayor número de empresas establecidas, y las grandes empresas representan menor proporción en el número de las empresas establecidas. Para el caso de las pymes, su conformación en número de empresas establecidas es mucho mayor que el de las grandes empresas, al igual que los beneficios que generan a la economía, ya que las pymes generan mayor empleo y rentabilidad económica”. De acuerdo con esta aseveración diremos que las MIPYMES fueron un antecedente histórico que ha devenido ya exclusivamente en las *pequeñas y medianas empresas*, o sea las PYMES. Ésta misma autora nos da la respuesta del porqué las Pymes son más convenientes para su análisis y evaluación excluyendo la figura de las microempresas:

...las microempresas representan un mayor porcentaje de conformación empresarial, y esto es debido a los muchos negocios que se forman como lo son papelerías, tiendas de abarrotes, peluquerías, boutiques, entre otros, estos suelen tener mayor número ya que cuando se piensa en poner un negocio, la mayoría de las personas piensan en poner estos negocios, ya que el riesgo de entrar en la economía y salir de ella no representa mayor problema, y al igual que su conformación y su apertura no implica tanto papeleo (...). En cuanto a las pymes, (...) estas empresas ya cuentan con mayor número de empleados y que depende del sector, es la estratificación que tienen, son las que tienen más posibilidades de innovar, de poner en práctica administración estratégica y buscar la manera de expandir el negocio, e incluso hacerlo crecer, tienen ventajas de que el capital que se pueda generar (...), sea mayor y por tanto, más susceptible de financiamientos (González Herrera, 2011, p. 34).

Podríamos decir que las *microempresas* son susceptibles de estar más en la informalidad fiscal y jurídica y lo que se pretende es que eso ya no suceda; de hecho desde el inicio de la consideración a este tipo de empresas estuvieran regularizadas incentivando la cultura de la *formalidad* (Álvarez y Durán, 2009, p. 17), pero como vemos es más dable que ello no se dé por lo fácil que resulta dar de alta y de baja a una microempresa, es más en muchos casos –en México– este proceso ni siquiera es necesario: cuantas veces no vemos al vecino que de la noche a la mañana pone fuera de su casa un puesto de dulces, comida, *antojitos* mexicanos, entre otros y que pasado un corto tiempo sino floreció “el negocio” omite salir a ponerlo. Debemos aclarar que la informalidad no equivale a “estar fuera de la ley”, simplemente es una *empresa* o *negocio* que no cumple con los

señalamientos que la ley solicita para dar de alta una unidad empresarial o sociedad mercantil; además la existencia de esas *microempresas* que surgen de la noche a la mañana –y de la misma forma pueden desaparecer- puede ser transitoria y no perdurable (Álvarez y Durán, 2009, p. 17. Nota 14).

Este común denominador es muy predominante en México y se da en diversos ámbitos de la economía y de ahí que el término *economía informal* o *subterránea* esté muy presente en la vida cotidiana. A últimas fechas la *industria* de la “paca” se ha hecho muy notoria y la podemos ver hasta en colonias de clase media alta; estas *microempresas* no son únicas y los podemos ver en otras actividades propias de los tianguis capitalinos³.

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO PYME EN MÉXICO

Inicialmente diremos que desde los años 50 del siglo XX, se inició la industrialización del país a la llegada al poder de Miguel Alemán (1946-1952) y con él hay un cambio del paradigma económico: empieza la era de la *capitalización* del país y la época denominada *Desarrollo estabilizador* que se caracterizó en la modernización del país y los subsecuentes gobiernos vieron en este proyecto *alemanista* una vía de desarrollo para el país. Surge una nueva burguesía y los deseos de incursionar en los mercados internacionales después de la conflagración no se hicieron esperar: entrada del país como miembro al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial. Esto trajo como consecuencia que el patrón oro fuera sustituido por el patrón dólar y con ello el inicio de la hegemonía de los Estados Unidos. Vemos que para 1954, el mercado nacional en materia de empresas también empieza a surgir y será en ese año donde se reconoce por vez primera la categoría de *pequeño* y *mediano* empresario por parte de la misma Secretaría de Hacienda. Posteriormente, se consideró que dichas empresas deberían contar con un capital de inversión inicial determinado por el mismo gobierno. No hay que olvidar que en esos tiempos el dinero, el peso para ser más precisos, contaba con un mayor poder adquisitivo y ello se vio con los volúmenes de participación para la pequeña y mediana empresa, esto sucedía en los albores de los años 60. Hasta aquí hemos visto la urgencia de aquéllos gobiernos por industrializar el país y para ello los instrumentos legales no se omitieron.

Posteriormente viene la *docena trágica* que se vio representada por las políticas económicas de los dos mandatarios que establecieron el intervencionismo, proteccionismo y populismo en el sector público (Luis Echeverría y José López Portillo, artífices del denominado *Desarrollo Compartido* que supliría al *Desarrollo Estabilizador*). Desde 1970 hasta 1982, periodo ante aludido se caracterizó por incremento del gasto público en gasto social, *ensanchamiento* del Estado en materia económica; mucho intervencionismo por parte del gobierno en los tres sectores de la economía y ausencia de desarrollo, con el consecuente índice de estancamiento en el crecimiento del país⁴. Una vez concluido el periodo populista, hubo un recambio del paradigma económico: se retoma el neoliberalismo de las escuelas de Chicago y Manchester, que tuvieron como principal estrategia

³ Para el caso están los tianguis como “El Salado” en Iztapalapa y el más grande que se pone los domingos entre la frontera de la Alcaldía de Iztapalapa y el municipio de Nezahualcóyotl, conocido como el “Tianguis de San Juan”, además de ser muy concurrido arroja una derrama económica por concepto del pago de piso a la alcaldía y al municipio (Mayoral, 2022). En Toluca tenemos “El Piojo” con características similares.

⁴ Hay que recordar que el desarrollo de una nación debe ir a la par del crecimiento, son paralelos. Y en el caso del neoliberalismo que sustituyó al periodo *populista* keynesiano, tampoco se ha logrado este equilibrio o paridad (desarrollo-crecimiento), lo cual indica que no sólo el proyecto echeverrista-lópezportillista fracasó, sino que también ha fracasado el modelo neoliberal *manchesteriano* desde De la Madrid hasta el actual (Téllez Cuevas, 2010).

en 1989 lo que se conoció como el *Consenso de Washington* y que repercutió en toda América latina potencializando el sistema de la libertad de mercados con fondeo monetario, y es ahí cuando se da la bienvenida a la globalización. Con De la Madrid se inicia una oleada de tratados comerciales con el mundo, que ha sido refrendada por todos los gobiernos que le sucedieron (Salinas, Zedillo, Fox, Calderón, Peña Nieto y López Obrador al firmar el T-MEC en 2020).

Cuadro 2. Línea del tiempo de la evolución de las Pymes.

Desarrollo NEOLIBERALISMO		KEYNESIANISMO		
Chicago		Estabilizador Escuela de Manchester	Escuela de Cambridge	Escuela de
GLOBALIZACIÓN				
Abril.1954 Aparecen: pequeño y mediano empresario SHCP Ruiz Cortines	1961 Capital específico para Pequeña y Mediana: \$25 mil á 5 millones López Mateos, Díaz Ordaz	1970-80's Inestabilidad Macroeconómica Estado interventor Echeverría, López Portillo	1990-2000 Empresas microindustriales PYMES Reconversión Industrial Legal; secretaría Ley Federal para el Fomento de la Micro- de Economía; BANCOMEXT industria y la Actividad Artesanal TRATADOS: T-MEC y OTROS Tratados: TLC-NAFTA, TLCUnión Europea-México Miguel de la Madrid Peña, López Carlos Salinas	2000-2022 MIPYMES- PYMES Marco de Económica Artesanal

Fuente: Elaboración de los autores.

En el cuadro anterior hemos resumido más de cincuenta años de modelos económicos que van desde el modelo activador de la economía, el intervencionista keynesiano y el privatizador neoliberal. En todos ellos la participación de las medianas y pequeñas empresas han sido significativas y pareciera que en el modelo estatista debieran tener amplio margen de participación y no fue así, y ello se debe a los intereses del sector económico en impulsar a la gran empresa y las condiciones económicas no eran tan cruentas en materia de desempleo, pobreza, nivel de vida y situación económica de las clases sociales más vulnerables. Para ello se ha echado “mano” del derecho tanto interno como internacional: el primero con un marco legal ad hoc y el segundo a través de agendar en las negociaciones de los Tratados de Libre comercio a las Pymes.

Con este esquema y el contexto del derecho internacional y los tratados como instrumento legal, las Pymes van a ir a la par del proceso de globalización y se adaptarán en varios ámbitos, entre ellos el del *comercio internacional* vía esos tratados comerciales con otras naciones. También las Pymes estuvieron apoyadas por el gobierno y sus dependencias públicas cuando no contaron con capital de inversión con la finalidad de mejorar sus productos y con ellos estar en posibilidad de exportarlos, y los tratados vendrán a ser parte de la solución a esta problemática (González Herrera, 2011, p. 87). Una vez más el derecho en el rol de apoyo a la economía y el comercio en

especial. Como ya se vio durante el periodo que va desde el inicio del presente siglo XXI, las políticas en materia de Pymes están soportadas por diversos programas y políticas públicas.

La regulación interna de las Pymes será la que a continuación exponemos, ratificando nuestra suposición sobre el rol jurídico en esta forma de política económica y comercial de los gobiernos mexicanos de los últimos veinte a treinta años.

MARCO LEGAL DE LAS PYMES EN MÉXICO

A nivel nacional las Pymes están regidas jurídicamente por la legislación siguiente:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
3. Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones;
4. Ley de Comercio Exterior;
5. Ley de Concursos Mercantiles;
6. Ley de la Inversión Extranjera;
7. Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal;
8. Leyes Fiscales;
9. Ley general de sociedades mercantiles;
10. Ley general de sociedades cooperativas; y,
11. Ley para el desarrollo de la competitividad de la micro, pequeña y Mediana empresa.

Los fundamentos en los que se ubican las Pymes de acuerdo con la jerarquía de cada ley son de orden federal y van desde la Carta Magna hasta las de orden tributario. Pasemos al análisis de cada norma jurídica en el cuadro venidero.

Cuadro 3. Principales leyes y su contenido que regulan a las Pymes en México.

#	Ley	Contenido/artículo
1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 25 en el que aborda la participación económica de los diferentes sectores que forman la economía y allí es donde las Pymes pueden ser del sector servicios y comercio
2	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Artículos 26 y 34 siendo el primero el que delimita las secretarías de Estado incluida la de Economía; en el segundo (34) se distribuyen las facultades y atribuciones que tiene la Secretaría de Economía y en su fracción XXIV, establece que se dedicará a “ <i>Promover, orientar, fomentar y estimular el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa y la microindustria y actividad artesanal, así como regular la organización de productores industriales</i> ”
3	Ley de Comercio Exterior	El artículo 90 establece que la “ <i>promoción de las exportaciones tendrá como objetivo la consolidación y la mejoría cuantitativa y cualitativa de las exportaciones de productos manufacturados, agroindustriales, servicios y tecnología mexicanos en los mercados internacionales. Para ello se concertarán programas anuales con los organismos representativos de sectores productivos a fin de realizar una eficaz asignación de recursos. Las actividades de promoción de exportaciones buscarán:</i> I.....

#	Ley	Contenido/artículo
		II. Facilitar proyectos de exportación, con prioridad en el apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa.” Incrementar la competitividad es parte de la estrategia que permita la integración de la economía nacional con la foránea, sería un vivió ejemplo el T-MEC.
4	Ley de Concursos Mercantiles	Artículo 5. Habla de los pequeños comerciantes, los cuales sólo podrán “ser declarados en concurso mercantil⁵, cuando acepten someterse voluntariamente y por escrito a la aplicación de la presente Ley”. Así mismo, define que el un pequeño comerciante que será aquél “cuyas obligaciones vigentes y vencidas, en conjunto, no excedan el equivalente de 400 mil UDIs⁶ al momento de la solicitud o demanda.”
5	Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal	Fomenta el desarrollo de la microindustria y en su artículo 3 establece lo siguiente: “Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: I.- Empresas microindustriales, a las unidades económicas que, a través de la organización del trabajo y bienes materiales o incorpóreos de que se sirvan, se dediquen a la transformación de bienes, ocupen directamente hasta quince trabajadores y cuyas ventas anuales estimadas o reales no excedan de los montos que determine la Secretaría, los cuales se publicarán en el Diario Oficial de la Federación”. Hay que aclarar que en los 45 artículos de la ley en comento no se incluye a las Pymes, lo cual deducimos que en esta categoría se incluye a esta categoría; esta cuestión también la fija
6	Leyes Fiscales	Como el Código Fiscal de la Federación, la Ley Aduanera entre otros. El Código Fiscal en sus “DISPOSICIONES TRANSITORIAS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ARTÍCULO SÉPTIMO”, cita que la <i>Nacional Financiera (NAFINSA</i>, por sus siglas), Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, “pondrá en operación un programa que facilite a las pequeñas y medianas empresas acceso a los créditos que las instituciones de banca múltiple otorgan, mediante el cual, autorizará garantías para el pago de créditos otorgados por dichas instituciones a las pequeñas y medianas empresas que resulten con calificación crediticia suficiente, así como capacidad y viabilidad crediticia” (Código Fiscal..., 2022: 320)⁷. En cuanto a la calificación la realizará NAFINSA “en coordinación con las instituciones de banca múltiple, un sistema de calificación crediticia que determine la viabilidad y capacidad crediticia de las pequeñas y medianas empresas, bajo un modelo financiero” y aquélla se los hará de su conocimiento. También el SAT proporcionará información a NAFINSA sobre las Pymes para efectos de apoyar la calificación crediticia, previa autorización de la Pyme (Código Fiscal..., 2022: 320).

⁵ El *concurso mercantil* es el procedimiento judicial que se realiza ante un Juez de lo Concursal para -sobre todo- declarar la quiebra de una empresa de forma legal y ello permita hacer la liquidación de esta desde los ámbitos fiscal y judicial y así cumplir la persona moral con sus obligaciones.

⁶ Las UDI o *Unidades de Inversión* que para este caso de 400 mil UDIs equivalen a 3011.67 pesos (\$3.011). Una UDI equivale a \$7.53. Conversión realizada a través de la liga: <https://ikiwi.com.mx/calculadoras/convertidor-udi-pesos/#Expando2>

⁷ Código Fiscal de la Federación: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CFE.pdf>. Consultado el 8 de septiembre de 2022.

#	Ley	Contenido/artículo
		En el caso de la última, sólo existe en el artículo transitorio Décimo Quinto la mención de un <i>Fideicomiso para promover el acceso al financiamiento de MIPYMES</i> .
7	Ley general de sociedades mercantiles	Debido a que las Pymes regulares deberán adoptar la razón social que más sea acorde con su giro mercantil.
8	Ley general de sociedades cooperativas	Existe la posibilidad del deseo de constituir una Pyme como sociedad cooperativa, sobre todo en el sector agropecuario
9	Ley para el desarrollo de la competitividad de la micro, pequeña y Mediana empresa.	Este ordenamiento es el más completo y habla de Mipymes y arroja datos importantes que van desde la definición, el número de trabajadores, la estructura y conformación de estas entre otros datos (se menciona 56 veces el término), y por ejemplo el número de categorización se da por los trabajadores siendo así: <i>Micro</i> 0-10 trabajadores para industria, comercio y servicios; <i>Pequeña</i> 11-50 industria; 11-30 comercio; y, 11-50 servicios; y, <i>Mediana</i> 51-250 industria; 31-100, comercio; y, 51-100 servicios.

Fuente: Elaboración de los autores previo análisis de las leyes citadas.

Pasemos a abordar el papel de los *Tratados Internacionales*, específicamente los realizados con Estados Unidos y Canadá a partir del año 1994 y que de una forma fueron sucesorios del GATT, donde México incursionó por vez primera en el modelo del comercio internacional y con ello demostró parte de su desarrollo, que ha tenido alentadores indicios de crecimiento de la economía y en específico en el comercio mexicano en vías de los mercados internacionales.

Del TLCAN al T-MEC⁸

El 17 diciembre de 1992 se firmó la adhesión de México al Tratado de libre Comercio con Canadá y Estados Unidos, entrando en vigencia 1º. de enero 1994⁹ y en este instrumento jurídico se verán incluidas las Pymes. Se contiene a la pequeña¹⁰ y mediana empresa (que no a las medianas) en la *CUARTA PARTE*, denominada como “Compras del Sector Público” del Capítulo X con la misma denominación que el apartado, pero de la Sección D, que trata de las disposiciones generales. El *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (Secretaría de Comercio¹¹...1993: 5, 202) en su *Artículo 1021. Programas de participación conjunta para la micro y pequeña empresa*. Abordemos el citado artículo para desglosarlo:

Artículo 1021: Programas de participación conjunta para la micro y pequeña empresa

1. Las Partes establecerán, en los 12 meses siguientes a la entrada en vigor de este Tratado, el Comité de la Micro y Pequeña Empresa, integrado por representantes de cada una de las Partes. El comité se reunirá por acuerdo mutuo de las Partes, pero no menos de una vez al año, e informará anualmente a la Comisión sobre los esfuerzos de las Partes para promover oportunidades en compras del sector público para sus micro y pequeñas empresas.
2. El comité trabajará para facilitar las siguientes actividades de las Partes:

⁸ Se ha estilado que los tratados internacionales –como un uso del Derecho Internacional Público– se abrevien como los casos que se abordan.

⁹ http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/indice1.asp. Consultado el 6 de septiembre de 2022.

¹⁰ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (1993). *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. <http://www.economia-snci.gob.mx/sicait/5.0/doctos/TLCAN.pdf>. También en el Tratado se habla de las *microempresas*, omitiendo la categoría de las medianas.

¹¹ Si se desea consultar los tratados comerciales que ha signado México *vid* <http://www.economia-snci.gob.mx/sicait/5.0/>

- (a) la identificación de oportunidades disponibles para el adiestramiento del personal de micro y pequeñas empresas en materia de procedimientos de compras del sector público;
- (b) la identificación de micro y pequeñas empresas interesadas en convertirse en socios comerciales de micro y pequeñas empresas en el territorio de otra Parte;
- (c) el desarrollo de bases de datos sobre micro y pequeñas empresas en territorio de cada Parte para ser utilizadas por entidades de otra Parte que deseen realizar compras a micro y pequeñas empresas;
- (d) la realización de consultas respecto a los factores que cada país utiliza para establecer sus criterios de elegibilidad para cualquier programa de micro y pequeñas empresas; y
- (e) la realización de actividades para tratar cualquier asunto relacionado (Secretaría de Comercio, 1993, pp. 202-203).

Desglosemos la información para su análisis:

- a) Se estableció que los países después de 12 meses entrado en vigor el tratado (1994) el *Comité de la Micro y Pequeña Empresa* con representación de los países (Secretaría de Comercio..., 1993, pp. 202, 342, 343);
- b) Las reuniones del Comité serán a petición de las partes por lo menos una vez al año; y,
- c) Dará –una vez reunido el Comité– un informe anual sobre las acciones de promoción de “oportunidades en compras del sector público para sus micro y pequeñas empresas” (Secretaría de Comercio...1993, p. 202).

Lo que se indica es que el Comité tuvo la tarea de supervisar las compras de los sectores públicos de cada país respecto de las *compras* de dicho sector y que tengan como destinatarios a las micro y pequeñas empresas de las tres naciones.

Otro de los papales del Comité será:

- a) Identificar las oportunidades para adiestramiento del personal de las micro y pequeñas empresas, para conocer los procedimientos de compras al sector público;
- b) Identificó aquellas micro y pequeñas empresas que deseaban asociarse comercialmente con otras micro y pequeñas empresas de los otros dos países;
- c) Desarrolló una base de datos de las micro y pequeñas empresas de cada país e intercambiar dicha información con las de los otros dos países “que deseen realizar compras a micro y pequeñas empresas” (Secretaría de Comercio...1993, p. 203);
- d) A través de consultas realizó un estudio de los factores de cada país “para establecer sus criterios de elegibilidad para cualquier programa de micro y pequeñas empresas” (Secretaría de Comercio...1993, p. 203); y,
- e) Atendió cualquier asunto relacionado a las compras del sector público con respecto de las micro y pequeñas empresas.

Haciendo un análisis detallado de este artículo incluido en el TLCAN, no se profundiza en el desarrollo y crecimiento de las Pymes, al menos en México, toda vez que simplemente se ubican desde el mismo rubro de las compras del Sector Público y ello se refiere a la adquisición de avíos o refacciones que las Pymes pueden adquirir del gobierno federal mexicano y/o de otras empresas similares estadounidenses y canadienses, lo cual trajo aparejadas muchas interrogantes y por ende ineficiencias en especial para este rubro de las Pymes y su primera incursión en el Comercio Internacional a través del Tratado más importante en los últimos 40 años de corte económico. Y esto explica que muchas de las Pymes en México sólo sean de corte nacional, es decir, que su crecimiento se haya desarrollado al mercado nacional y escasamente al internacional, y ello

despertó el interés de organismos internacionales financieros, que han volteado a partir del primer decenio del presente siglo hacia este sector, como el caso del Banco Mundial (Jiménez y Rodríguez, 2017, p. 39). La *tibia* acogida de las Pymes en los últimos años del siglo pasado dentro del esquema *librecambista* de los tratados comerciales se vio con un cambio a en los primeros años del siglo XXI. Para 2012 casi el 90 % de las empresas o sociedades regulares de México eran Pymes y el sector con un mayor número de ellas fue el manufacturero (Quintero, Padilla y Sales, 2015, p. 83). Estos datos lo que nos arrojan es que las Pymes hasta la entrada en vigor del tratado hasta los primeros años del presente siglo, se estaba dando un reacomodo político y por ende económico, aunque el segundo ha obtenido a últimas fechas la primacía respecto del político.

También en el TLCAN como ya se desglosó, que no había mucho interés para las Pymes, obviamente que ello influyó, sin embargo, también se dieron algunos otros factores para algunas Pymes no sobrevivieran, como los siguientes:

1. *Falta de capacitación de los empresarios para poder administrar su pyme;*
2. *En las Pymes nuevas, la centralización de las decisiones es poco operativa con el tiempo;*
3. *Los vínculos familiares desarticulan la organización, y ello habla de que muchas Pymes son familiares, lo cual vulnera a la organización si se centra el poder en uno de los miembros;*
4. *Ausencia de una planeación adecuada hace que las Pymes no estén adaptadas para las eventualidades que se presentan como problemas a la organización;*
5. *La toma de decisiones poco acertadas van a limitar el crecimiento de la Pyme;*
6. *Algunas tomas de decisión son unilaterales y carecen de “opinión participativa” de los demás socios y/o familiares;*
7. *Se omite la reinversión, la adecuación y las mejoras tecnológicas dentro de la empresa, lo cual las vuelve obsoletas y limitativas;*
8. *El punto anterior se asocia con la obsolescencia de las empresas Pymes dentro de un marco más competitivo, y ahora no sólo en el mercado nacional sino también en la posibilidad de competir en un ámbito internacional;*
9. *Las deficiencias en la calidad de la producción, lo cual demerita a la empresa;*
10. *El desconocimiento de fuentes de financiamiento por parte de los empresarios de Pymes o su temor a adquirirlos, lo que va a producir falta de liquidez, entre los más comunes (Quintero, Padilla y Sales, 2015, p. 83).*

LAS PYMES Y EL BANCOMEXT

Sin embargo, en cuanto al terreno gubernamental y del comercio internacional, el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT, por su acrónimo), cuenta con algunos programas enfocados a las Pymes a las que se les denomina PYMEX (en su abreviatura como *Pequeñas y Medianas Empresas Exportadoras*) en tres áreas: Turismo PyMEX, PyMEX Proveedoras del Sector Automotriz y PyMEX Proveedoras del Sector Eléctrico-Electrónico¹², que son esquemas de financiamiento. Se trata de dar el financiamiento más adecuado y así *dinamizar* a la empresa. También esta figura –PyMEX– está enfocada para pequeños y medianos exportadores (se apuntala el modelo de sustitución de importaciones por el de exportaciones que es en un plano neoliberal) que “realizan de manera cotidiana intercambio comercial internacional” y que se considera como una “oferta de valor totalmente diseñada para las pequeñas y medianas empresas exportadoras e importadora” (BANCOMEXT, 2020¹³). Pero esta idea tiene un doble propósito: a) “Posicionar a Bancomext con las PYMEX”; y, b) “Generar identidad de los

¹² Para más información: <https://www.bancomext.com/pymex/productos>

¹³ <https://www.bancomext.com/pymex/acerca-de/> consultado el 19 de septiembre de 2022.

empresarios con Bancomext” (BANCOMEXT, 2020), lo cual aspira al fortalecimiento y *justificación institucional* de BANCOMEXT y no de las Pymes involucradas en la exportación e importación. Ahora bien, los datos del BANCOMEXT son ilustrativos sobre el número de Pymes enfocadas al sector del comercio internacional y las cifras para el año 2020 son las siguientes:

Cuadro 4. Financiamiento a las Pymes por BANCOMEXT, 2020.

Financiamiento total en millones de pesos	Total de empre-sas de todas modalidades financiadas	Porcentaje del total de las empresas beneficiarias. Sólo Pymes	Total de empresas Pyme financiadas	Financiamiento total a las Pymes (87.9%) en millones de pesos
\$277.782	3.519 ¹⁴	87.9%	2.784	\$244.170

Fuente: Cálculo realizado por los autores de acuerdo con BANCOMEXT, 2020:
<https://www.bancomext.com/staticcontent/informe-anual-2020/bancomext-en-cifras.html>

Según se desprende del cuadro anterior, el financiamiento base de BANCOMEXT es sustancialmente a las Pymes (o Pymex), lo cual indicaría que este sector ha sido apoyado sin restricciones en los últimos dos años (2020) y por el monto de apoyo, es en el modelo neoliberal donde más impulso se ha recibido por parte del sector público, lo cual *justificaría* la existencia y compromiso de esta institución financiera, por un lado; y en otro sentido, queda claro el interés gubernamental por empoderar el comercio exterior, mediante una política pública idónea enfocada al comercio internacional de la exportación-importación mediante el mecanismo y figura de las Pymes. Lo cual concluimos que en el sector del comercio exterior hasta el 2020 ha sido boyante. Pasemos al análisis de las Pymes en el T-MEC y haremos la comparación de los diferentes esquemas aquí planteados.

CAPÍTULO 25 DEL T-MEC

El nuevo tratado de libre comercio entre las naciones de América del Norte, fue firmado el 30 de noviembre de 2018 y entró en vigor el 1 de julio de 2020. Y en materia de Pequeñas y Medianas empresas se encarga el llamado *Capítulo 25*, así de nominado PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS, lo cual ya es significativo. Pasemos a su desarrollo, desglose y análisis.

¹⁴ Los sectores beneficiarios fueron: Turismo, Energético, Naves Industriales, Transporte y Logística, Automotriz, Telecomunicaciones, Químico-Farmacéutico y otras empresas (BANCOMEXT, 2022: <https://www.bancomext.com/staticcontent/informe-anual-2020/bancomext-en-cifras.html>).

Cuadro 5. Análisis del Capítulo 25 sobre Pymes en el T-MEC.

CAPÍTULO 25 PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS	ARTÍCULO Y TÍTULO	PÁRRAFO	INCISO	SUB-INCISO
	25.1 Principios Generales	1. Se reconoce la importancia de la Pymes por los países signantes para la competitividad económica; y hay el compromiso de las partes para incrementar las Pymes	-0-	-0-
		2. Las naciones reconocen la participación del sector privado por su cooperación en las Pymes		
	25.2 Cooperación para Incrementar las Oportunidades de Comercio e Inversión para las Pymes	Para fomentar las Pymes cada uno de ellos países se compromete a incrementar las oportunidades de comercio e inversión en específico:	a) Promover la cooperación por parte de las naciones a las Pymes a través de incubadoras y aceleradoras, centros de asistencia a la exportación y otros organismos, creando una red internacional donde se compartan experiencias y sirvan para la participación de las Pymes en el comercio internacional a través de la investigación y vincularlos con proveedores “así como el crecimiento de negocios en los mercados locales” b) impulsar la colaboración entre las naciones para fortalecer la cultura de la inclusión de grupos vulnerables y sectores agropecuarios que incrementen la participación de ellos en el comercio internacional c) incrementar la cooperación internacional incrementando las mejores prácticas y la información para impulsar el crédito público a las Pymes y apoyarlas ante los cambios económicos del mercado d) crear plataformas web de información para las Pymes que contengan datos sobre proveedores y compradores; así como socios comerciales internacionales en potencia	-0-
	25.3 Intercambio de Información	1. Los países tendrán su propio sitio web gratuito y público conteniendo información respecto al Tratado, incluyendo:	a) el texto del Tratado b) un resumen del Tratado c) la información siguiente sobre las Pymes:	-0- i) describir las disposiciones que cada nación considere necesarias para las Pymes

			ii) información adicional para las Pymes que desean aprovechar el tratado
	2. Cada sitio web de las naciones tendrá enlaces o información mediante vínculo electrónico:	a) los sitios web equivalentes de las otras Partes b) los sitios web de sus propias agencias gubernamentales y otras entidades correspondientes que permitan conocer las posibilidades de invertir por cada nación	-0-
	3. La información descrita en el párrafo 2(b) podrá incluir:	a) Regulaciones, procedimientos o puntos de contacto aduaneros b) regulaciones o procedimientos para los derechos de propiedad intelectual d) Reglamentos técnicos, Normas o procesos de evaluación e) Medidas sanitarias o fitosanitarias de importación o exportación f) Regulación de la inversión extranjera g) Procedimientos de registro de negocios h) Programas de promoción comercial i) Programas de competitividad j) Programas de financiamiento k) Regulaciones laborales l) Información tributaria m) Información sobre la entrada temporal de personas de negocios n) Oportunidades de contratación pública	
	4. Revisión periódica por las naciones de la información del sitio web para su actualización	-0-	
	5. La posibilidad de colocar la información en inglés, por parte de las naciones signantes; prevaleciendo el inglés		
25.4 Comité de Asuntos de Pymes	1. Las naciones formalizan e integración del Comité de Asuntos de Pymes (Comité PyME)	-0-	-0-
	2. El Comité PyME deberá:	a) Establecer las formas de apoyo a las Pymes considerando las bondades del tratado b) Recomendar la asociación de las Pymes en cada nación c) Intercambiar y analizar las experiencias y mejores prácticas de cada de cada nación para fomentar las Pymes exportadoras, impulsando	

		“programas de capacitación, educación comercial, fi-nanciamiento comercial, misiones co-merciales, facilita-ción del comercio, comercio digital, identificación de socios comerciales en los territorios” d) Implementar ca-pacitación a través de talleres y semina-rios para conocer las bondades de las Pymes a través del tratado e) “...explorar opor-tunidades para faci-litar el trabajo de las naciones en el desa-rrollo y mejoramien-to del asesoramiento a la exportación, asistencia y progra-mas de capacitación” f) Brindar informa-ción adicional para que cada nación incluya información sobre Pymes de las demás naciones, me-diante el intercambio de información c) g) Realizar revisiones en colaboración con las demás naciones sobre temas de tra-bajo o cualquier otro organismo interna-cional para que no exista duplicidad en el trabajo, en la in-formación o cual-quier situación en contra del trabajo de Pymes y que pueda inhibir la inversión internacional de ellas h) Trabajar con otros organismos o grupos de trabajo sobre el tema de las Pymes para que favorezcan los compromisos en el tratado vinculados con las Pymes i) La comisión deberá hacer revisiones pe-riódicas sobre la in-formación relacionada con las Pymes y revi-sar la operatividad y procesos de apoyo a las Pymes en el tra-tado; dar recomen-daciones en base a los resultados j) Apoyar el desarro-llo de los programas de asistencia a Py-mes respecto del te-ma del impulso a ca-denas de suministro “regionales y globa-les” entre las naciones k) Promover el comercio digital de las Pymes l) Dar facili-dades y fomentar el emprendedurismo m) Presentar anualmente, un informe y recomendaciones	
--	--	---	--

		ñ) Considerar cual-quier otro tipo de asunto siempre y cuando sea relativo a las Pymes	
	3. El Comité Pyme se reunirá dentro del plazo de un año a partir de la vigencia del tratado y luego a conveniencia de las naciones		
	4. El Comité Pyme puede buscar colaborar con expertos y organizaciones donantes Internacionales apropiados para llevar a cabo sus programas y actividades.		
25.5 Diálogo de Pyme	1. El Comité Pyme deberá convocar a un Diálogo trilateral que incluye: al sector privado, empleados, organizaciones no gubernamentales, expertos académicos, propietarios de grupos diversos y otros interesados	-0-	-0-
	2. Las convocatorias del Co-mité Pyme serán anuales		
	3. Regulación de las reuniones del Diálogo Pyme, con la agenda de trabajo entre las partes representantes de las naciones signantes		
	4. Sobre la información técnica de los participantes en el Comité		
25.6 Obligaciones en el Tratado que Benefician a las Pymes	Reconocimiento de las naciones firmantes de que además de los beneficios de este capítulo, en el tratado existen otros beneficios alternativos en otros Capítulos que buscan “mejorar la cooperación entre las Partes en asuntos de PyMEs o que de otro modo puedan ser de beneficio particular para” aquéllas y se incluyen:	a) Procedimientos de Origen b) Contratación Pública, mediante una Garantía de la Integridad de las Prácticas de Contratación; Facilitación de la Participación de Pymes. Comité de Contratación Pública) c) Comercio Transfronterizo de Servicios d) Comercio Digital: Servicios Informáticos Interactivos y Datos Abiertos oficiales e) Derechos de Propiedad Intelectual: con un Comité de Derechos de Propiedad Intelectual f) Área Laboral mediante la Cooperación g) Medio Ambiente, en el área de Pesca de Captura Marina Silvestre	-0-

			h) Competitividad mediante el Comité de Competitividad de América del Norte	
			i) Anticorrupción con la (Participación del Sector Privado y la Sociedad	
			j) Buenas Prácticas Regulatorias, como las Consultas Inter-nas, Coordinación y	
			Revisión, la Evaluación del Impacto Regulatorio y la Revisión Retrospectiva	
25.7	No Aplicación de Solución de Controversias	“Ninguna Parte podrá recurrir a la solución de controversias conforme al Capítulo 31 (Solución de Controversias) para cualquier asunto que surja de este Capítulo”	-0-	-0-

Fuente: Elaboración de los autores en base a:

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465807/25ESPPequeñasyMedianasEmpresas.pdf>

Tras el desglose y análisis del capítulo 25 del T-MEC, nos damos perfecta cuenta que hay un interés más genuino sobre las participación de las Pymes en el comercio internacional y es por eso que se pondrá la utilización del *Tratado Comercial México, Estados Unidos y Canadá* para impulsar a esta forma de organización de las pequeñas y medianas empresas; además no sólo a través del tratado sino de la implementación de los mecanismos más desarrollados y modernos, que incluyen el uso de las redes de información y plataformas para estar actualizados los interesados (las Pymes) en los intercambios y colaboración con las Pymes estadounidenses y canadienses. Hay una real apertura, lo que comprueba una vez más que el modelo neoliberal no es tan *malo* como se ha denostado y que está interesado a través de los gobiernos de impulsar esta forma de organización, situación que fue nula en el GATT y poco observada en la anterior versión de este esquema de acuerdos trilaterales con el TLCAN.

CONCLUSIONES

1. Los cambios socioeconómicos en el México después de la segunda Guerra Mundial, produjeron el interés del gobierno en fomentar el desarrollo económico e industrial, y esa fue una de las místicas que implementó el presidente Miguel Alemán. Su sucesor (Ruiz Cortines) siguió la política de impulsar a los pequeños empresarios que iban surgiendo ante el crecimiento de las grandes empresas del alemanismo.
2. Desde el ámbito teórico y económico, la teoría del keyneasianismo se ponderaría en el inicio de la segunda mitad del siglo XX y vio su esplendor ante un Estado interventor en todos los asuntos económicos y en grado sumo populista, con una tendencia de ser un *Estado empresario*, durante doce años (1970 á 1982). Lo cual trajo beneficios a las clases más desprotegidas, pero gestó entre la clase política serios problemas de corrupción que poco beneficiaron al régimen.
3. Hubo un cambio de paradigma en nuestro país con la entrada de México al GAT y también con él el sistema jurídico sufriría cambios formales y de fondo, que van a aperturar la era de los instrumentos jurídicos internacionales de orden comercial: los tratados de libre comercio, donde en las mesas de negociaciones las pymes irán tomando

importancia en medida en que se consolide el neoliberalismo económico. Aquí el rol del derecho será decisivo

4. La asunción del neoliberalismo había empezado a dar frutos y con ellos se refleja en el nacimiento de la figura (no sólo jurídica sino operativa) de las *micro, pequeñas y medianas empresas* o MIPYMES. Empero, ha traído un revés al orden jurídico, el cual en nuestro caso se ha venido supeditando a las necesidades de la economía (o los sectores de ésta), lo cual nos hace preponderar que el derecho es sustancial e inherente a los cambios estructurales del país al decir: sin derecho no hay mercado.
5. Evidentemente, el sector del comercio internacional mexicano y sus actores se han beneficiado mediante esta figura de las Pymes a la exportación e importación (aunque el modelo pondera la sustitución de importaciones y lo ha venido haciendo, sin el logro magno que se desea en el mercado nacional), por eso los tratados son una alternativa que fomenta a las Pymes y pueda a través del T-MEC y su capítulo 25 pueda consolidar una plataforma de Pymes que trasciendan las fronteras logrando la conquista de nuevos mercados.
6. El gobierno le apuesta a ello y es el momento de que se reposicione el derecho ya que sin él no sería posible formalizar las relaciones comerciales en el mercado internacional y es por eso satisfactorio reconocer lo sustancial que ha sido el orden jurídico a través de los Tratados que han incluido en un capítulo específico (25) figuras torales para el desarrollo económico de México, las Pymes.

REFERENCIAS

- Álvarez, Mariano y José E. Durán (2009). *Manual de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Una contribución a la mejora de los sistemas de información y el desarrollo de las políticas públicas*. San Salvador. CEPAL.
- BANCOMEXT (2020). Conoce PYMEX, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. <https://www.bancomext.com/pymex/acerca-de/> consultado el 19 de septiembre de 2022.
- Briceño, José (2001). El modelo TLCAN de integración y las negociaciones del ALCA. *Revista Latinoamericana de Economía. Problemas del desarrollo*. 126 (32), 35-57.
- Cámara de Diputados (1988). Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/127.pdf> Consulta 8 de septiembre de 2022.
- Cámara de diputados (2019). Ley para el desarrollo de la competitividad de la micro, pequeña y Mediana empresa. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2002. México.
- Cámara de Diputados (2022). Ley Aduanera México. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAdua.pdf>. Consultado el 8 de septiembre de 2022.
- Cámara de diputados (2023). Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1988. México.
- Carvajal, Máximo (2009). *Tratados, convenios aduaneros y de comercio exterior*. México. Porrúa.
- González Herrera, Claudia (2011). *Pymes Mexicanas, Incubadoras del Desarrollo y Crecimiento Económico del México Actual*. Tesis profesional. San Luis Potosí. Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

- González Moreno, Ma. Del Consuelo; Rodríguez Pacheco, Aurora; Sánchez Cortés, José Tereso y Sánchez Gaspar, Aarón (2002). *Micro, pequeñas y medianas empresas en México. Evolución, funcionamiento y problemática*. México. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.
- Huerta, Arturo (1998). *La globalización, causa de la crisis asiática y mexicana*. México. Editorial Grijalbo.
- Jiménez, Selene y Carlos Rodríguez (2017). “Oportunidad de las Pequeñas y Medianas Empresas mexicanas en tratados de última generación”. En Zavala, Darío, Acua, Raúl Gustavo y Jiménez, Selene (Coord.) (2017). *Las empresas mexicanas pequeñas y medianas en el contexto de las negociaciones de los acuerdos comerciales internacionales*. México, Laboratorio de Análisis Económico y Social A.C.A (LAES).
- Malpica, Luis (1988). *¿Qué es el GATT?* México. Editorial Grijalbo.
- Mayoral, Gerardo (2022). Más de 120 toneladas de basura a la semana por tianguis en Iztapalapa y Neza, *Diario Crónica*. <https://www.cronica.com.mx/amp/metropoli/120-toneladas-basura-semana-iztapalapa-neza.html>. Consultado 22 de septiembre de 2022.
- Quintero, María Luisa; Padilla, Silvia y Sales, José (2015). “Crédito y financiamiento en las pequeñas y medianas empresas en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México”, en Quintero, María Luisa, Padilla, Silvia y López, L. R (2015). *Las micro, pequeñas y medianas empresas en el desarrollo económico, cultural y tecnológico de México*. México. UAEM-Miguel Ángel Porrúa.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (1993). Tratado de Libre Comercio de América del Norte. <http://www.economia-snci.gob.mx/sicait/5.0/doctos/TLCAN.pdf>. Consultado 7 de septiembre de 2022.
- Secretaría de Economía (s/f). *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/224500/2.4.1_TLCAN.pdf. Consultado el 7 de septiembre de 2022.
- Téllez-Cuevas, Rodolfo (2010). ¿Reforma económica o transformación estructural y sectorial económica del Estado en la visión cosmopolita?, *Revista LAPEM*. 75.
- Van Horne, James y Wachowicz, John (2002). *Fundamentos de administración financiera*. México. Editorial Prentice Hall.
- Vega Robledo, Amado Felipe (1987). La reconversión industrial en México. *Revista ART2*, 60.
- Zavala, Darío, Raúl Gustavo Acua y Jiménez, Selene (Coords.) (2017). *Las empresas mexicanas pequeñas y medianas en el contexto de las negociaciones de los acuerdos comerciales internacionales*. México, Laboratorio de Análisis Económico y Social A.C.A (LAES).

Avances procesales y de derechos humanos de omisiones legislativas mediante el juicio de amparo en México

Procedural and human rights advances of legislative omissions through the amparo trial in Mexico

Isaac de Paz González

 <https://orcid.org/0000-0002-2267-5629>

Universidad Autónoma de Baja California, México.

isaac.depaz@uabc.edu.mx

Rubén David Aguilar Santibáñez

 <https://orcid.org/0009-0006-6486-5814>

Universidad Autónoma de Baja California, México.

ruben.david.aguilar.santibanez@uabc.edu.mx

Resumen: La omisión legislativa es un concepto jurídico novedoso que se ha ido desarrollando en los tribunales por medio de criterios jurisprudenciales que han superado uno de los principios infranqueables en el otro viejo sistema del amparo mexicano: someter a la justicia la inactividad de los órganos legislativos. Asimismo, planteamos una crítica a los límites tanto formales, materiales y fácticos de las omisiones legislativas en el sistema constitucional mexicano; ya que, antes de la reforma de amparo en 2013 y en la doctrina clásica del derecho procesal en amparo, se consideraba una aberración decir que actos negativos —en este caso omisiones— podían someterse a control constitucional; lo anterior cambió a partir de la nueva doctrina procesal constitucional en el marco del renovado juicio de amparo, en el que cobró más fuerza el sometimiento de la inactividad legislativa a los tribunales constitucionales. Consecuentemente, se expusieron asuntos relevantes resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establecieron como resultado que los amparos contra omisiones legislativas resultaran efectivos porque ponen a trabajar a los órganos legislativos más allá de cuestiones técnicas y procesales, sino que impacta en la eficiencia del cumplimiento de los derechos humanos constitucionales y de los tratados.

Palabras clave: Omisiones legislativas, Juicio de Amparo, Constitucionalidad, Derechos Humanos, Inactividad Legislativa.

Abstract: Legislative omission is a novel legal concept that has been developed in the courts through jurisprudential criteria that have overcome one of the insurmountable principles in the other old Mexican amparo system: submitting to justice the



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

inactivity of legislative bodies. Likewise, we propose a critique of the formal, material and factual limits of legislative omissions in the Mexican constitutional system; since, before the amparo reform in 2013 and in the classic doctrine of procedural law in amparo, it was considered an aberration to say that negative acts - in this case omissions - could be subject to constitutional control; The foregoing changed from the new constitutional procedural doctrine in the framework of the renewed amparo trial, in which the submission of legislative inactivity to the constitutional courts gained more force. Consequently, relevant issues resolved by the Supreme Court of Justice of the Nation were exposed, which established as a result that the protections against legislative omissions would be effective because they put the legislative bodies to work beyond technical and procedural issues, but rather impact on the efficiency of compliance with constitutional human rights and treaties.

Key Words: Legislative omissions, Amparo trial, Constitutionality, Human Rights, Legislative inactivity.

INTRODUCCIÓN

La omisión legislativa es un concepto jurídico novedoso que se ha ido desarrollando en los tribunales por medio de criterios jurisprudenciales que han superado uno de los principios infranqueables en el otrora viejo sistema del amparo mexicano: someter a la justicia la inactividad de los órganos legislativos. El tema de someter a judicialización las omisiones de las legislaturas en México, no tiene más allá de dos lustros y parece desarrollarse de manera consistente y regular. En este artículo, abordamos el estado del arte de la omisión legislativa dentro del derecho procesal constitucional; sus avances y posibles límites tanto jurisprudenciales como de interpretación constitucional. La pregunta central de la investigación es ¿cuál ha sido el aporte tanto en materia de derechos humanos como para los procesos constitucionales de distintos recursos constitucionales y acciones de amparo en materia de omisiones legislativas?

Para dar respuesta a la interrogante partimos de un marco conceptual definitorio de omisión legislativa de acuerdo con las concepciones doctrinarias existentes en el terreno constitucional. Enseguida realizamos el estudio del desarrollo de las omisiones legislativas en distintos amparos y las aportaciones de cada uno de los casos más notorios en la materia. Las aportaciones que se desprenden son de dos tipos: unas procesales relacionadas con la legitimación y el tipo de actos objetos del derecho procesal constitucional y en especial mediante el juicio de amparo en México y otras de carácter sustancial para impulsar la eficacia de cumplimiento y resultados de las normas constitucionales que al no desarrollarse implican limitaciones de derechos humanos. Finalmente, planteamos una crítica a los límites tanto formales, materiales y fácticos de las omisiones legislativas en el sistema constitucional mexicano.

EL MARCO CONCEPTUAL DE LAS OMISIONES LEGISLATIVAS

Antes de la reforma de amparo en 2013 y en la doctrina clásica del derecho procesal en amparo, era una verdadera aberración decir que actos negativos – en este caso omisiones- podían someterse a control constitucional. No se diga ya de los actos del legislativo, en aquellos días no se podría mencionar que el juicio de amparo obligar a “un poder soberano” a que haga su trabajo o forzarlo a ello era prácticamente impensable (Velázquez Gómez & Sierra Archundia, 2019). Todo esto cambio a partir de la nueva doctrina procesal constitucional en el marco del renovado

juicio de amparo en el que cada vez más cobró fuerza el sometimiento de la inactividad legislativa a los tribunales constitucionales.

La doctrina mexicana recibió el influjo de la doctrina constitucional española y esta a su vez de la alemana cuyo tribunal federal ha reconstruido el deber general de adecuación del ordenamiento (Fernández Segado, 2009); la cuál desde un inicio noto el riesgo que se refiere “básicamente a la posibilidad de transformar el control de regularidad constitucional en un control de oportunidad política difícilmente compatible con la naturaleza de la jurisdicción”. (Aguilar de Luque, 1987, p. 15). Incluso hay doctrina que advierte los riesgos de dar superpoderes a los jueces constitucionales en el sentido de que este grupo de funcionarios pueda legislar positivamente (Quispe Correa, 2006, p. 241).

Ahora bien, ¿en qué consiste la omisión legislativa? Aguilar de Luque la define la omisión legislativa como la “inactividad del órgano legislativo a realizar una conducta a pesar de que exista un mandato constitucional al respecto y enfatiza que no se trata del incumplimiento de un deber abstracto, sino el incumplimiento de un mandato en concreto y expreso, al que se encuentra constitucionalmente obligado” (Quispe Correa, p. 248). El concepto de omisión legislativa no se reduce a un simple “no hacer”, en sentido jurídico-constitucional; omisión significa no hacer aquello a lo que, de forma concreta, se estaba constitucionalmente obligado.

La omisión legislativa se debe vincular con una exigencia constitucional de acción, no bastando con un simple deber general de legislar para fundamentar una omisión inconstitucional (Ávalos Díaz, p. 5). Diversa doctrina sobre las omisiones les atribuye varias características: la existencia de un mandado al legislador, la calidad monopólica del parlamento y la obligación de respetar el principio de igualdad ante la ley (Quispe Correa, p. 249-250).¹

Los estudios existentes en el derecho procesal constitucional de varios países muestran un panorama extenso de las omisiones legislativas, sus orígenes, alcances y problemas actuales. En un breve recorrido cronológico del mundo constitucional iberoamericano tenemos que en España se han enfrentado a las omisiones legislativas desde el punto de vista de los vacíos normativos y las omisiones propiamente legislativas cuando se trata de derechos constitucionales (Requejo Pagés, p. 14).

En Colombia se ha desarrollado la clasificación de omisiones legislativas absolutas, ante la falta total de desarrollo de un precepto constitucional; y relativas, que surgen de la falta de regulación legal de algunas categorías con la consecuente exclusión de personas de los beneficios de las normas (en particular de las de derechos humanos). En Colombia se requiere para la procedencia un aspecto que cause perjuicio al actor (Martínez Lazcano, Cubides Cárdenas, & Moreno Torres, 2017, p. 257).

Sobre las omisiones legislativas en Ecuador, Néstor Pedro Sagüés plantea tres críticas a la justiciabilidad de las omisiones: la técnica, que tiene que ver con los fines distintos de un tribunal (dictar sentencia) y del legislador (dictar leyes); el argumento político, que demanda deliberación y confrontación de posiciones en el congreso a la hora de dictar leyes, situación que no sucede cuando una corte constitucional ordena una legislación; y el argumento funcional que cuestiona si es adecuado que una corte asuma un rol de legislador negativo (2009).

¹ Siguiendo los lineamientos que propone Rubio Llorente.

Los riesgos que denotan sobre las omisiones son, por ejemplo: en qué sentido debe entenderse el silencio del legislador o en qué sentido debe legislarse ya que a veces de va mucho más allá de lo indicativo por parte del tribunal constitucional (Villota Benavides, 2012). En Chile se ha criticado que las omisiones del legislador han propiciado la prescripción de crímenes de lesa humanidad y en consecuencia se ha desentendido del derecho internacional de los derechos humanos (Galdámez Zelada, 2010). Como veremos más adelante, ninguna de las cuestiones de justicia constitucional y omisiones legislativas que señalan la doctrina en otros países es ajena al caso mexicano.

EL CASO DE LAS OMISIONES EN MÉXICO

La omisión jurídica es un estado pasivo y permanente, parcial o absoluto, cuyo cambio se exige en proporción a un deber derivado de una facultad que habilita o da competencia a la autoridad, en tal sentido, cuando se habla de omisiones judiciales, se hace referencia a actos omisivos por parte de los órganos jurisdiccionales, es decir, cuando una autoridad judicial no hace aquello que por mandato esta constreñida a realizar, comúnmente conocido como el retardo en la impartición de justicia y violación al 17 constitucional. Atento a lo anterior, aquí el planteamiento que nos ocupa radica esencialmente en determinar ¿Qué pasa cuando el legislador se abstiene de producir normas jurídicas a las que constitucionalmente se encuentra obligado?, el anterior cuestionamiento fue resuelto por la SCJN en las controversias constitucionales 88/2010, 74/2011, 79/2013 y 38/2014 en donde el Pleno ordenó legislar omisiones, además, el plazo que debía hacerlo.

En principio, la Constitución otorga al legislador un amplio margen para realizar o no su labor; sin embargo, en ocasiones lo obliga a desarrollar jurídicamente las normas contenidas en el entramado constitucional. Cuando esto no sucede, es evidente que el inactuar del legislador tiene como consecuencia la violación a la Carta fundamental, y afectar a los gobernados. No obstante, la lógica anterior, el tema supone una complejidad importante en el amparo. “En realidad, ¿qué es lo que constituye la inconstitucionalidad por omisión legislativa? ¿Es el simple desacato a lo que ordena la Constitución? o más bien, ¿son los resultados de este no actuar? ¿Cuál es el *quid* de la cuestión?” (Ávalos Díaz, s.f.).

En este aspecto, la doctrina especializada en el tema se divide entre dos tesis: la *obligacionista* y la *normativista*. Para “los obligacionistas –dice Víctor Bazán–, el control constitucional se posa en el incumplimiento por parte del legislador de una determinada obligación (o deber) de legislar que le impone la Constitución, lo que realza la importancia de analizar el lapso por el que se ha mantenido la indolencia legislativa” (Bazán, 2014, p. 102). Así, se entiende el concepto aportado por el profesor portugués Gomes Canotilho, para quien la inconstitucionalidad por omisión legislativa se da cuando “el legislador no hace algo que positivamente le es impuesto por la Constitución. No se trata de un simple no hacer; sino, de un no hacer aquello a lo que, de forma concreta y explícita, está constitucionalmente obligado” (Santos Flores, 2011, p. 14).

Por otro lado, los normativistas “hacen énfasis no tanto en la omisión propiamente dicha [...] sino en las consecuencias de la misma, destacando que el control debe recaer en la norma implícita que surge de la inactividad del legislador”. De esta manera, Ignacio Villaverde considera que “sólo aquellos silencios, bien de la ley [...] bien del legislador [...] que provoquen situaciones

jurídicas contrarias a la Constitución pueden y deben ser declarados omisiones inconstitucionales” (Velázquez Gómez & Archundia Sierra, 2019).

Más allá de estas posibilidades, debemos tomar en consideración que en la práctica constitucional mexicana existe como requisito para estimar la inconstitucionalidad por omisión legislativa, y “tiene su origen en la necesidad de adecuar o armonizar la legislación secundaria a causa de una nueva forma constitucional, ya sea en su aspecto orgánico o por el reconocimiento o ampliación de derechos fundamentales” (Rangel, 2016, p. 49), y la afectación al interés legítimo del gobernado.

El caso mexicano es más o menos nuevo. Fue a partir del amparo de artículo 19 en que se habló de las omisiones legislativas como objeto de juicio constitucional en amparo, aunque hay indicios de omisiones en controversias y acciones de inconstitucionalidad desde hace 20 años (Velázquez Gómez & Archundia Sierra, p. 287). Mas tarde surgieron otros casos y el más novedoso fue el que propició la iniciativa, discusión y aprobación del nuevo código de procedimientos civiles y familiares unificado para todo el país. La jurisprudencia mexicana ha creado su propia definición de omisión legislativa. Podemos referir la tesis aislada *I.4o.A.21 K (10a.)*, que define el concepto:

OMISIÓN LEGISLATIVA. SU CONCEPTO. Una de las funciones primordiales en que se desarrolla la actividad del Estado es la legislativa, generando normas que permitan la convivencia armónica de los gobernados, la realización y optimización de las políticas públicas del Estado, además de garantizar la vigencia y protección de los derechos fundamentales de las personas. En este contexto, la Norma Fundamental se concibe como un eje y marco de referencia sobre el cual debe desenvolverse el órgano estatal, constituyendo en sí misma un límite y un paradigma de actuación de la autoridad, cuando sea conminada para ello por el Constituyente. Estos mandatos de acciones positivas adquieren especial significado, sobre todo cuando el efecto es dotar de contenido y eficacia a un derecho fundamental, el cual contempla una serie de postulados que representan aspiraciones programáticas, pero también de posiciones y status de los titulares de esos derechos, deviniendo ineludible y necesario el desarrollo de tareas por el legislador ordinario con el propósito de hacer efectivos los derechos previstos en la Ley Fundamental como un sistema de posiciones jurídicas que incluye derechos, libertades y competencias. (...), la omisión legislativa puede definirse como la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivo, de aquellas normas de obligatorio y concreto desarrollo, de forma que impide la eficaz aplicación y efectividad del texto constitucional, esto es, incumple con el desarrollo de determinadas cláusulas constitucionales, a fin de tornarlas operativas, y esto sucede cuando el silencio del legislador altera el contenido normativo, o provoca situaciones contrarias a la Constitución. (Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 2005)

En la citada interpretación se distinguen tres elementos de la justiciabilidad de las omisiones legislativas: i) los mandatos primordiales para optimizar las políticas del Estado, ii) la constitución como eje de referencia y iii) y la necesidad de dotar de contenido a los derechos constitucionales. Los tres elementos justifican la necesidad de incentivar al poder legislativo. En el estudio realizado por el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Alberto Pérez Dayán en su análisis sobre el juicio de amparo contra leyes alude al reclamo de los gobernados y a la exigencia de trabajo del poder legislativo:

Con el fin de no dejar sin respuesta a los gobernados, la Suprema Corte ha resuelto expedientes en los que ha llevado a cabo el estudio de ciertas omisiones alegadas a partir de la interpretación sistemática de los ordenamientos legales, o bien en otros casos, acudiendo a la aplicación de las normas supletorias. En otras palabras, a pesar de esos criterios, ha procurado no desatender ese tipo de argumentos cuando, por ejemplo, no se está ante una omisión de carácter absoluto, sino de carácter relativo, es decir, cuando lo aducido trata sobre una deficiencia en la hipótesis normativa, supuesto en el cual se puede acudir al análisis sistemático del ordenamiento para cubrir la probable omisión, o la aplicación supletoria de otra disposición. Esto demuestra que se trata de un problema jurídico no

definido de manera categórica y que, en todo caso, la tendencia, al menos en omisiones relativas, es la de privilegiar la seguridad jurídica y proceder al examen de estos tópicos (Pérez Dayán, 2017).

Al tenor de esta interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a las reformas constitucionales, al sistema de derechos humanos y del juicio de amparo, de junio de 2011, es factible reclamar a través de este último las omisiones legislativas. Ello es así, pues bajo la figura del interés legítimo se puede obligar a la autoridad a la expedición de normas pues los gobernados reclaman que la inactividad legislativa genera afectación a la propia función del órgano emisor de normas como a la esfera jurídica de diversos sectores.

En ese sentido, la procedibilidad del juicio de amparo está condicionada a que exista mandato legal o constitucional previo a la instauración del juicio de amparo, y que éste obligue a la autoridad a legislar. Lo anterior así lo ha establecido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el criterio siguiente:

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS. De una interpretación sistemática de la fracción I del artículo 103 y la fracción VII del artículo 107 de la Constitución, en conexión con la fracción II del artículo 107 de la Ley de Amparo, se desprende que el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas propiamente dichas, es decir, cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. En efecto, si el Poder Legislativo puede considerarse autoridad responsable para efectos del juicio de amparo y la Constitución acepta que las omisiones pueden ser actos reclamados, en principio esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera que desde una óptica constitucional el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas. Con todo, para poder sostener de manera concluyente que el juicio de amparo indirecto es procedente, además debe descartarse que ese impedimento procesal pueda desprenderse de los principios constitucionales que disciplinan al juicio de amparo.” (Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 2018).

Sobre este tópico es importante recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, antes de la reforma constitucional de 2011, sustentó diversos criterios en los que señaló la improcedencia del amparo contra omisiones legislativas. Un ejemplo de ello es la tesis P. CLXVIII/97 de rubro siguiente: “LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL”.

Así, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que en el marco del juicio de amparo sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente por el legislador. Tal como se advierte del criterio siguiente contenido jurisprudencial:

OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en el marco del juicio de amparo sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. (“Concepto de omisión legislativa para efectos del juicio de amparo”) (“Concepto de omisión legislativa para efectos del juicio de amparo”) (“Concepto de omisión legislativa para efectos del juicio de amparo”) “En efecto, en caso de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo, de

abí que en esta vía procesal no tenga mucho sentido hablar de omisiones de ejercicio potestativo” (“Suprema Corte de Justicia de la Nación”) Por último, es importante aclarar que autoridades distintas al Congreso de la Unión también podrían estar constitucionalmente obligadas a emitir normas generales, abstractas e impersonales.

En este sentido, la procedibilidad del amparo vs omisiones legislativas surgió a partir del reconocimiento expreso de la fuerza normativa de la constitución y su efectividad mediante el desarrollo de las actividades legislativas, las cuales no se pueden dejar al puro y simple arbitrio de los legisladores porque se incurriría en moras indebidas y contrarias al mandado democrático de discutir y aprobar leyes.

LA PROCEDENCIA DEL AMPARO VS OMISIONES LEGISLATIVAS

En el juicio de amparo contra omisiones legislativas debe distinguirse la naturaleza del acto susceptible de reclamarse en dicha instancia, por lo que es importante distinguir entre actos negativos, omisivos y una laguna legislativa. Actos negativos son aquellos que rechazan las pretensiones de los gobernados, a los que rehúsan acceder a lo solicitado, o los que niegan expresamente lo que se pide a la autoridad; y los actos omisivos son las abstenciones de la autoridad, la ausencia de manifestación de voluntad. Frecuentemente, se confunde a los actos negativos con las omisiones; pero es claro que un acto negativo no puede constituir una omisión, pues ésta representa la inacción, la falta de manifestación expresa de voluntad.

En tal sentido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo en Revisión 1359/2015 (Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 2018, p. 1092), se pronunció sobre el tema, estableciendo desde un punto de vista conceptual, que la simple inactividad del Estado no equivale a una omisión. "En el ámbito jurídico, para que se configure una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación. Así, las autoridades no sólo pueden afectar a los ciudadanos a partir de la realización de actos positivos, sino también a través de actos negativos u omisiones." (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2019).

Por otro lado, las lagunas normativas surgen cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que un caso concreto comprendido en ese supuesto no puede ser resuelto con base en normas preexistentes del sistema jurídico (Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; 2018, p. 1095).

En cambio, una omisión legislativa se presenta cuando el legislador no expide una norma o un conjunto de normas estando obligado a ello por la Constitución. Así, mientras las lagunas deben ser colmadas por los jueces creando una norma que sea aplicable al caso (o evitando la laguna interpretando las normas existentes de tal forma que comprendan el supuesto que se les presenta), una omisión legislativa no puede ser reparada unilateralmente por los tribunales, pues éstos no tienen competencia para emitir las leyes ordenadas por la Constitución, por lo que es el órgano legislativo quien debe cumplir con su deber de legislar (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 2017).

En tal sentido, conviene preguntarnos ¿Qué efectos tendría la declaración de la inconstitucionalidad por omisión? Básicamente la doctrina reconoce que el juez constitucional, al conocer la inconstitucionalidad por omisión, puede asumir una de las siguientes conductas: (Boletín Mexicano de Derecho Comparado - UNAM) (Báez Silva, 2021, p. 13).

Reglamentar o desarrollar directamente la norma constitucional ineficaz, o al menos dictar bases generales de operación o aplicación directa de la misma, solución que no es del todo satisfactoria en general, porque puede llegar a vulnerar los principios de división de poderes y de libertad del legislador, además de que la sentencia emitida en este caso tendría, necesariamente, efectos erga omnes. Conminar al órgano legislativo para que en un plazo razonable emita la legislación necesaria; en este caso se enfrenta el problema del desacato al mandato judicial, el cual también choca con los principios arriba señalados. (...) Seguir los siguientes pasos: Declarar que la omisión es inconstitucional reputar que la falta de reglamentación provoca una laguna en el orden normativo. integrar el orden normativo lagunoso (Báez Silva, 2021, p. 13).

A continuación, veremos qué ha pasado en el contexto constitucional mexicano y cuáles son los rasgos distintivos de las sentencias de omisiones legislativas y en que coinciden o se apartan de la doctrina de las omisiones, así como los avances y límites de estos resultados en términos procesales y el aspecto sustantivo de derechos humanos.

LOS AMPAROS CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS

Sobre dicho tópico, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 8 de septiembre de 2021, al resolver el Amparo en revisión 308/2020, por unanimidad de votos sentó un precedente importante, al conceder un amparo en contra de la Ley General de Comunicación Social por actualizar una omisión legislativa de carácter relativo, al no regular en forma precisa las reglas y mecanismos para ejercer el gasto en publicidad oficial, lo cual incide negativamente en la libertad de expresión, pues lo consideró una omisión legislativa de carácter relativo.

Como veremos en este apartado, los resultados de los amparos contra omisiones legislativas son efectivos en cuanto a que ponen a trabajar a los órganos legislativos pero sus alcances más allá de cuestiones técnicas y procesales, en cuanto a la eficiencia del cumplimiento de los derechos humanos constitucionales y de los tratados no es tan sencilla de verificarse.

EL CASO DE LA ASOCIACIÓN CIVIL ARTÍCULO 19: AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

Se trató del primer amparo contra una omisión de tipo absoluto que contrariaba una disposición constitucional sobre las reglas para la propaganda electoral. La norma constitucional expresamente establece un mandato que dice:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. (Párrafo adicionado DOF 13-11-2007.) Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar ("II. FUNDAMENTO LEGAL MARCO NORMATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ...").

Así, una asociación civil llamada Artículo 19 promovió un amparo indirecto en contra de la inactividad y el mando de expedir la ley reglamentaria de dicho ordenamiento conforme a la

reforma de marzo de 2014,² pues a pesar de contra con un plazo de un año de aquella legislatura debieron establecer las reglas para regular sus gastos en propaganda gubernamental, tanto a nivel federal como de los tres niveles de gobierno: estatal, municipal; así como de los órganos constitucionales. La demanda de amparo fue desechada y en el recurso de revisión se solicitó el ejercicio de la Facultad de atracción de la SCJN. El planteamiento de fondo versaba sobre la violación a los derechos y obligaciones gubernamentales sobre la libertad de expresión. Además, se dijo que:

La ausencia de un marco normativo reglamentario al artículo 134 de la Constitución permite un uso arbitrario y discrecional de la repartición de la publicidad oficial, generando con ello condiciones para que, por un lado, las autoridades utilicen los recursos públicos destinados a dicho fin para beneficiar a los medios de comunicación que son complacientes con aquéllas y, por otro lado, castigar a los medios de comunicación y periodistas críticos, es decir, generando medios indirectos de censura que violentan las libertades de expresión, prensa e información...”. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 2017, p. 5).

El planteamiento desde luego era bastante novedoso y relevante para la vida democrática del país pues es necesario contar con un marco regulatorio especial para someter a rendición de cuentas el dinero que los gobiernos federales, estatales y municipales destinan a su promoción y propaganda. Sobre todo, por el efecto manipulador que puede tener la discrecionalidad de ello, tal como nota la quejosa. En su sentencia la SCJN hizo hincapié en tres aspectos que destacamos: establecimiento de un nuevo parámetro de legitimación activa para el amparo vs omisión legislativa; una argumentación internacionalista sobre la libertad de expresión y en cuanto a los efectos, destaca que la SCJN dio un plazo al Congreso de la Unión para legislar.

Sobre la legitimación de la promovente³ de amparo se dijo que “Artículo 19 acreditó tener un especial interés en la defensa y promoción de la libertad de expresión, al tiempo que la omisión que reclama afecta su capacidad de cumplir con el objeto para el que fue constituida, de tal manera que la eventual emisión la emisión de la legislación omitida le reportaría un beneficio determinado, actual y cierto para la quejosa: estar en la posibilidad de cumplir de manera cabal con el objeto social para el que la asociación fue constituida”. (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 2021, p. 38). En materia de este primer amparo tal enfoque procesal abrió camino para que en los sucesivos diversas asociaciones justificaran el interés legítimo para promover el juicio y la posible afectación a su objeto social. En este aspecto destaca que las asociaciones en efecto persiguen fines democráticos que incentivan las reglas claras de transparencia y uso de recursos públicos.

² Dicho transitorio publicado en el DOF, 10 de febrero de 2014, señalaba que: “Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.”

³ Cabe mencionar que la SCJN alude a toda una doctrina creada para distinguir entre interés jurídico, legítimo e interés simple, pues refiere a los Amparo en revisión 216/2014 y 492/2014, “se puntualizó que la afectación provocada por ese tipo de normas no obedece a su parte valorativa, sino a sus repercusiones sobre la apropiada preservación de canales de expresión e intercambio de ideas que deben mantenerse abiertos, por ejemplo, estableciendo impedimentos, requisitos u obligaciones, aún de abstención, que obstaculicen el desenvolvimiento de las personas en el debate público”. (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 2021, pp. 7-9).

En el estudio de fondo, se nota la influencia jurisprudencial interamericana, ya que se hizo alusión a la OC 57/1985, que “requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios” (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 2021, p. 50). Y en el aspecto judicial a los casos *Kimel vs Argentina* y *Granier y otros vs Venezuela*. En los casos citados se subraya el equilibrio informativo que genera la pluralidad de medios de comunicación ya que son mecanismos que incentivan la libertad de expresión (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 2021, p. 51). En cuanto a los efectos del fallo, la SCJN estableció que:

Concede el amparo para el efecto de que el Congreso de la Unión cumpla con la obligación establecida en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 y, en consecuencia, proceda a emitir una ley que regule el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución antes de que finalice el segundo periodo ordinario de sesiones de este último año de la LXIII Legislatura, es decir, antes del 30 de abril de 2018 (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 2021, p. 58).

La sentencia se cumplió en sus términos sin que ello implicara un sentido del fallo ya que no se le dio ninguna directriz al Congreso de la Unión para legislar en tal o cuál sentido, pues se entiende que las directrices de la norma constitucional están previstas en el artículo 134.

En un segundo tiempo de este amparo, una vez que fue promulgada la Ley General de Comunicación Social de 2018 –todavía en la época de Enrique Peña Nieto como presidente– nuevamente la asociación Artículo 19 promovió un amparo, ahora por el argumento de que dicha ley no se apegaba a los criterios constitucionales en materia de gasto en publicidad oficial previstos en el artículo 134.

En septiembre de 2018 se resolvió el nuevo amparo incoado nuevamente por Artículo 19 y radicado con el registro Amparo en revisión 308/2020 resuelto por la Primera Sala de la SCJN. Destaca la apreciación de existencia de una omisión legislativa de carácter relativo en la nueva ley de comunicación social, hecha al vapor y solo para cumplir con el fallo anterior de la SCJN. El fallo DEL AMPARO 308/2022 estableció que la Ley:

No cumple a cabalidad con la tarea que el texto fundamental le encomendó, particularmente porque no esclarece ni detalla los criterios a que debe estar sujeto el gasto en comunicación social, ni tampoco dispone procedimientos concretos y reglas específicas encaminadas a garantizar que el ejercicio de dicho gasto cumpla con los criterios indicados. (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 2021, pp. 7-9).

Ante Los errores legislativos de ausencia de criterios, lineamientos y procedimientos específicos para el gasto público en materia de comunicación social, la SCJN dijo que el legislador está – de acuerdo al imperativo constitucional del artículo 134– obligado a fijar reglas claras y pertinentes (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 2021, pp. 43-46).

Debe concederse la protección constitucional para el efecto de que el Congreso de la Unión cumpla cabalmente con la obligación establecida en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de diez de febrero

de dos mil catorce y, en consecuencia, proceda a subsanar las deficiencias de la Ley General de Comunicación Social antes de que finalice el siguiente periodo ordinario de sesiones.

Podemos decir que en el Amparo en Revisión 1359/2015 la Primera Sala de la SCJN obligó al congreso a legislar y en el Amparo en revisión 308/2020, la SCJN le obliga a hacerlo bien y conforme al artículo 134 constitucional. El resultado es equivoco desde luego si se toma en cuenta que el amparo contra la omisión legislativa es un acelerador de la falta de actividad del congreso, pero no garantiza a la primera que se legisle adecuadamente, aunque consideramos que no hay ningún medio que garantice ello al 100%. Es decir, se puede decir que el amparo de marras produjo un buen resultado para maximizar el cumplimiento de una obligación del órgano legislativo; pero es ineficiente en cuanto a que la legislación siga los lineamientos constitucionales.

Otra desventaja de este amparo es que al seguir existiendo la omisión. En este caso la falta de lineamientos para el gasto público, no se resuelve el problema de fondo planteado por la quejosa: que los criterios de asignación y gasto en propaganda sean racionales y compatibles con la constitución para que no se favorezca a unos medios en detrimento de otros pero sobre todo en detrimento de las audiencias y de la calidad del debate democrático.

AMPARO EN REVISIÓN 805/2018

En ese amparo destaca el repaso que realiza la SCJN sobre la procedencia del juicio constitucional contra las omisiones legislativas, sustentando su argumento en la doctrina creada en el amparo 1359/2015 y los presupuestos procesales de interés legítimo de las asociaciones civiles cuyo objeto sea proteger ciertos derechos conforme al ámbito constitucional.

Una vez que se dio entrada a la demanda de amparo de una asociación civil, en 2017 se reclamó tanto del poder ejecutivo, como del congreso de la unión:

La omisión de iniciar el procedimiento legislativo y realizar los actos administrativos necesarios para la presentación de la iniciativa de ley encaminada a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 4, incisos a) y b) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, 2019, p. 5).

El planteamiento es importante en tres vertientes: se habla de una norma de carácter internacional y el incumplimiento del estado mexicano; la norma es de derecho penal y protege la libertad y dignidad humana de no ser objeto de agresiones y discriminación. Es decir, se trata de un planteamiento novedoso y a la vez añejo en cuanto que México suscribió el referido tratado internacional desde 1975 y en ese sentido, a la luz de las nuevas vertientes procesales y de derechos humanos hay una omisión legislativa de índole internacionalista para México. El poder ejecutivo y la fiscalía general de la república estimaron que hay suficiente sustento en el código penal y la legislación federal para sancionar actos discriminatorios al amparo del ius puniendi del Estado. Sin embargo, en su sentencia del 30 de enero de 2019, la SCJN estableció que:

En consecuencia, este Tribunal considera infundados los agravios en estudio, pues la normativa federal no es suficiente para tener por cumplidas las obligaciones consagradas en los incisos a) y b) de la Convención, sugerencias y recomendaciones generales, debido a que no prevé la posibilidad de sancionar, en los términos de la Convención, los actos de difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, la incitación a la discriminación racial,

los actos de violencia o la incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, ni la asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación. (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, 2019, p. 51).

Para efectos de la protección amplia que debe tener la dignidad humana es necesario que el marco jurídico nacional tipifique conductas que eventualmente pongan en riesgo los umbrales de la dignidad humana. Como telón de fondo de este amparo destaca la discusión sobre las obligaciones internacionales de México en materia de las recomendaciones de los Comités de la Organización de las Naciones Unidas. Sobre las 35 recomendaciones que emitido el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial se dijo que:

Si bien no ha emitido un pronunciamiento en torno a las medidas adoptadas por el Estado Mexicano en materia de discriminación racial, sí ha generado sugerencias y recomendaciones de carácter general, en términos del segundo párrafo del numeral 9... las cuales tienen por objeto impartir orientación sobre las exigencias de la Convención, a fin de ayudar a los Estados parte a cumplir sus obligaciones. Atendiendo a su objeto, dichos documentos resultan una importante guía para los Estados parte de la Convención, a fin de estar en posibilidades de cumplir a cabalidad las obligaciones internacionalmente asumidas (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, 2019, pp. 48-49).

El congreso de la Unión dio cumplimiento al amparo analizado en este apartado y se reformaron diversas normas de acuerdo al DOF publicado el 22 de noviembre de 2021 y el 17 de mayo de 2022. Destaca la Ley General para Prevenir y Eliminar la Discriminación.⁴

OMISIONES REGLAMENTARIAS: AMPARO EN REVISIÓN 57/2019

Análisis de las omisiones legislativas reglamentarias y su distinción. En principio es importante establecer, que en la resolución en comento el Alto Tribunal determinó que la diferencia entre omisiones legislativas y omisiones reglamentarias, se genera por la fuente de la que emana la obligación, pues en el caso de las omisiones legislativas la exigencia es establecida en la Constitución, mientras que, en el caso de las omisiones reglamentarias, generalmente, se encuentra prevista en una ley. En el Amparo en Revisión 57/2019 del índice de la Segunda Sala de la SCJN, el Máximo Tribunal Constitucional analizó la procedencia del juicio de amparo en obligaciones directa e indirectamente constitucionales de la obligación de reglamentar.

En el caso particular la Corte analizó si la falta de dar cumplimiento por parte de la Secretaría de Salud al mandato establecido en el artículo cuarto transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones en la Ley General de Salud y del Código Penal Federal

⁴ Se añadieron nuevos supuestos sobre medidas para prevenir la discriminación. “Artículo 9.- Con base en lo establecido en el artículo primero constitucional y el artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esta Ley se consideran como discriminación, entre otras: XXX. Negar la prestación de servicios financieros a personas con discapacidad y personas adultas mayores o por motivo de la condición de salud física o mental; Fracción adicionada DOF 20-03-2014. Reformada DOF 17-05-2022 XXXI. Difundir sin consentimiento de la persona agraviada información sobre su condición y antecedentes de salud física o mental, o sobre cualquier otro dato personal sensible; Fracción adicionada DOF 20-03-2014. Reformada DOF 17-05-2022 XXXII. Estigmatizar y negar derechos a personas con VIH/SIDA, o cualquier condición o antecedentes de salud física o mental; Fracción adicionada DOF 20-03-2014. Reformada DOF 17-05-2022 XXXIII. Implementar o ejecutar políticas públicas, programas u otras acciones de gobierno que tengan un impacto desventajoso en los derechos de las personas; Fracción adicionada DOF 20-03-2014. Reformada DOF 22-11-2021 XXXIV. Prohibir, limitar o restringir el acto de amamantar en espacios públicos, y Fracción adicionada DOF 22-11-2021 XXXV. En general cualquier otro acto u omisión discriminatorio en términos del artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esta Ley.”

publicado en el Diario Oficial de la Federación del diecinueve de junio de dos mil diecisiete, consistente en armonizar los reglamentos y normatividad en el uso terapéutico del TETRAHIDROCANNABINOL (THC) y sus variantes estereoquímicas, constituía una omisión reglamentaria, y si tal inacción de la autoridad administrativa transgredía el derecho a la salud y de seguridad jurídica de la parte quejosa, así como los principios de interés superior de la niñez, de legalidad y de progresividad; lo anterior, dado que la paciente que requería el tratamiento con el cannabinoide psicoactivo antes aludido era una menor de edad.

Sobre el particular, el Alto Tribunal determinó que la facultad reglamentaria conferida en nuestro sistema constitucional al Poder Ejecutivo consiste en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.

Por tanto, en el sistema jurídico mexicano al ser los reglamentos normas generales de carácter impersonal y abstracto cuya naturaleza es materialmente legislativa, aunque su fuente sea formalmente el Poder Ejecutivo. Una omisión reglamentaria se actualizará cuando a pesar de la existencia de un mandato constitucional o legal para que el Poder Ejecutivo expida determinada disposición de carácter general éste no haya dado cumplimiento a tal obligación.

Así, cuando el Ejecutivo omita reglamentar un tema expresamente ordenado por la Constitución, o bien cuando la obligación surja de un texto legal, pero implique el desarrollo de un precepto constitucional se constituirá una violación a la Constitución, debido a que ésta no alcanzará a desplegar toda su eficacia como consecuencia de dicha omisión.

En consecuencia, la Segunda Sala estableció que las omisiones reglamentarias no sólo pueden ser ilegales, sino también inconstitucionales, lo que significa que el control de constitucionalidad por omisión puede realizarse sobre aquellos silencios tanto del legislador como del Poder Ejecutivo en ejercicio de su deber normativo; porque cuando el Poder Ejecutivo tiene un mandato expreso –sea directamente constitucional o de carácter legal– que se dirija al desarrollo de un precepto constitucional para que alcance su cabal eficacia y éste se omiso en desplegar la conducta solicitada, se estará en presencia de una inconstitucionalidad por omisión reglamentaria justiciable a través de los mecanismos de control de constitucionalidad, como lo es el juicio de amparo.

Ahora bien, no todas las omisiones reglamentarias son susceptibles de impugnarse mediante el juicio de amparo, al respecto la Segunda Sala de la SCJN, determinó que para que esto sea posible se requiere la concurrencia de elementos que actualicen una inconstitucionalidad por omisión reglamentaria. En este sentido, la Segunda Sala concluyó que se puede afirmar que los elementos necesarios para que se constituya una inconstitucionalidad por omisión reglamentaria son:

- I. Que exista la inobservancia absoluta o relativa de una obligación de reglamentar cierta materia.
- II. Que la obligación derive de un mandato concreto, contenido en una norma jurídica de cumplimiento obligatorio y que cuente con un plazo cierto establecido.
- III. Que sea resultado de la inacción de algún poder público.
- IV. Que tenga como consecuencia la violación de un precepto o derecho constitucional.

V. Que ocasione la pérdida de eficacia normativa de la Constitución.

Posteriormente, al verificar el Máximo Tribunal Constitucional del país, la concurrencia de los elementos antes aludidos en el caso en particular, determinó conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la parte quejosa por la omisión reglamentaria de la Secretaría de Salud y a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), de armonizar los reglamentos y normatividad en el uso terapéutico del TETRAHIDROCANNABINOL (THC) y sus variantes estereoquímicas, dado que tal omisión incide directamente en el derecho humano a la salud consagrado en la Constitución Federal de la República.

La resolución antes aludida sentó un precedente importante en nuestro Sistema Jurídico Nacional, por lo que respecta a la procedencia del juicio de amparo en contra de omisiones reglamentarias, criterio que al día de hoy sostiene nuestro Alto Tribunal.

AMPARO 265/2020 Y EL NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES

Uno de los grandes problemas en México es la falta de homologación procesal en materia de justicia civil y familiar. Los fueros federales y locales presentan una multiplicidad de procesos, tipos de juicios, jurisdicciones voluntarias, especificaciones para juicios de divorcio, diferentes tipos de procedimientos de tutela e interdicción y distintos procedimientos de divorcio incausado. Cada entidad por lo tanto tiene sus normas y eso genera hasta cierto punto inseguridad jurídica y problemas de acceso a la justicia. Consciente de ello, el congreso de la unión en 2017 ordeno la creación de un solo código en materia de procedimientos civiles y familiares. Mediante la adición de la fracción XXX al artículo 73 constitucional se estableció que:

XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución, y (Fracción adicionada DOF 15-09-2017. Reformada DOF 14-03-2019). XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. (Fracción adicionada DOF 15-09-2017. Reformada DOF 14-03-2019).

Haciendo valer la constitución, la Sociedad Civil “quejosa”, promovió juicio de amparo indirecto en contra de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión por las siguientes omisiones:

- a) La omisión absoluta de emitir la legislación única en materia procesal civil y familiar o Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares;
- b) La omisión absoluta de emitir las adecuaciones necesarias a las leyes generales y federales correspondientes en materia del principio de legalidad en los procedimientos orales; y
- c) La omisión absoluta de emitir las adecuaciones necesarias a las leyes generales y federales correspondientes en materia de solución de fondo del conflicto, en donde las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales, siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 2021, p. 3).

La SCJN falló a favor de la asociación promovente del amparo y se instó al Congreso de la Unión a crear un nuevo código nacional. A pesar de que la sentencia de amparo data del año 2021, fue hasta el 7 de junio de 2023 en que se publicó el ordenamiento procesal en el DOF.⁵ La Primera Sala de la SCJN determinó que el Congreso de la Unión deberá llevar a cabo un proceso de revisión integral de la legislación general y federal para que, en caso de que se requieran adecuaciones, éstas se emitan en el plazo señalado previamente; y, si resulta innecesario modificarse alguna ley, debe ser una decisión de ambas Cámaras con base que en las etapas y requisitos del procedimiento legislativo.

Como ya se dijo, el 7 de junio de 2023, finalmente, se publicó el Nuevo Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares. Estimamos que, a diferencia de la Ley de publicidad oficial, el ordenamiento procesal no tendrá un segundo proceso de amparo ya que en esa materia la constitución federal no prevé lineamientos especiales, a menos que algunas de sus figuras sean restrictivas del marco normativo constitucional o convencional.

Las sentencias de los juicios de amparo que hemos analizado en este trabajo nos dan distintos aportes que son relevantes para el estudio del derecho procesal constitucional y la eficiencia de los derechos humanos en su expresión normativa. Antes de enumerarlas debemos señalar que igual que algunos autores, el sistema constitucional mexicano no mantiene una uniformidad sobre el sometimiento del órgano legislativo en materia de omisiones.

Un estudio de Giles Navarro (2019) del Instituto Mora del propio Senado de la República señala que hay pendientes varias adecuaciones normativas importantes: La Ley de suspensión de derechos y garantías, ley reglamentaria de expulsión de extranjeros, ley general de registros públicos municipales, ley de coordinación de poderes: federal, estatal y municipales, ley de justicia cívica e itinerante; el retraso injustificado en la legislación produce varios problemas como pueden ser pérdida de la vigencia de los temas objeto de la iniciativas, invisibilidad de los problemas, inexistencia de sanciones por falta de la actividad legislativa y afectación a grupos de interés (2019).

Los amparos en el caso mexicano han dado la pauta para acabar con el mito del legislador soberano que no atiende los reclamos de sus representados y es obligado a legislar en acatamiento a la constitución. Por ese lado, los juicios de amparo se tornan una herramienta colectiva y novedosa para impulsar cambios legislativos que de otro modo no es posible ya que los órganos legislativos actúan con suma discreción y monopolio de los temas que someten a iniciativa, discusión y aprobación. El punto más crítico de las sentencias de amparo sobre omisiones legislativas es que apenas son un primer paso para lograr el cabal cumplimiento de la constitución federal ya que la existencia de normas no necesariamente garantiza sus resultados positivos de goce y disfrute.

Por otro lado, en materia de legitimación y procedencia, ya no hay marcha atrás para que las asociaciones civiles u otros colectivos demuestren interés legítimo para promover el amparo contra omisiones legislativas. En este sentido la doctrina de la SCJN es sólida y así lo demuestran los sucesivos amparos después del fallo sobre el artículo 134 constitucional y la legitimación de Artículo 19. Aquí también surge una puerta importante para que las legislaturas locales hagan las

⁵ Que entre otras novedades considera la justicia digital, procedimientos en línea y salas virtuales.

adecuaciones constitucionales que tienen pendientes pues hasta ahora solo la inactividad del congreso federal ha sido objeto de juicio de amparo, pero es en las entidades federativas donde existe un gran rezago de adecuación normativa que se aparta de los lineamientos constitucionales.

En cuanto a los derechos humanos queda claro que la omisión legislativa es violatoria de la esfera jurídicas y del disfrute o maximización de las normas que los protegen y los extienden en su vertiente tanto subjetiva como objetiva. Por ejemplo, el Amparo en Revisión 1359/2015 de Artículo 19 no solo tocó aspectos de la importancia del derecho humano a la libertad de expresión sino de su valor colectivo en un sistema democrático donde los medios no tengan el control de la información por adular a gobierno que les da contratos.

CONCLUSIONES

Los amparos en el caso mexicano han dado la pauta para acabar con el mito del legislador soberano que no atiende los reclamos de sus representados y es obligado a legislar en acatamiento a la constitución. Por ese lado, los juicios de amparo se tornan una herramienta colectiva y novedosa para impulsar cambios legislativos que de otro modo no es posible ya que los órganos legislativos actúan con suma discreción y monopolio de los temas que someten a iniciativa, discusión y aprobación.

Como parte de los límites materiales de la exigibilidad judicial de la omisión legislativa, el punto más crítico de las sentencias de amparo analizadas es que apenas son un primer paso para lograr el cabal cumplimiento de la constitución federal ya que la existencia de normas no necesariamente garantiza sus resultados positivos de goce y disfrute; ya que hay muchos temas constitucionales que ameritan creación legislativa tanto a nivel federal como en los estados.

Por otro lado, en materia de legitimación y procedencia, ya no hay marcha atrás para que las asociaciones civiles u otros colectivos demuestren interés legítimo para promover el amparo contra omisiones legislativas. En este sentido la doctrina de la SCJN es sólida y así lo demuestran los sucesivos amparos después del fallo sobre el artículo 134 constitucional y la legitimación de Artículo 19. Aquí también surge una puerta importante para que las legislaturas locales hagan las adecuaciones constitucionales que tienen pendientes pues hasta ahora solo la inactividad del congreso federal ha sido objeto de juicio de amparo, pero es en las entidades federativas donde existe un gran rezago de adecuación normativa que se aparta de los lineamientos constitucionales.

En cuanto a los derechos humanos queda claro que la omisión legislativa es violatoria de la esfera jurídicas y del disfrute o maximización de las normas que los protegen y los extienden en su vertiente tanto subjetiva como objetiva. Por ejemplo, el Amparo en Revisión 1359/2015 de Artículo 19 no solo tocó aspectos exigibles del derecho humano a la libertad de expresión sino de su valor colectivo en un sistema democrático donde los medios no tengan el control de la información por adular a gobierno que les da financiamiento a discreción y sin reglas claras.

Por otra parte, el amparo contra la omisión del crear el código nacional de procedimientos civiles y familiares impulsó un proceso legislativo que vio nacer una norma procesal necesaria en el orden jurídico mexicano que dará una nueva cara a la justicia ordinaria a través de reglas claras y

homologadas en todo el territorio nacional. Por ello debemos reconocer que sin el impulso de la sentencia al proceso legislativo derivado del amparo 265/2020 no hubiera sido posible la existencia del nuevo código nacional de procedimientos civiles y familiares.

Por desgracia, a veces los órganos legislativos demoran más de lo necesario el debate legislativo sobre temas que son de importancia y urgencia nacional como el de la legislación procesal. Este tipo de limitación se pudo advertir en el amparo contra la omisión de emitir la ley de comunicación social conforme al artículo 134 constitucional pues a la fecha, y después de dos amparos, no se ha logrado que el legislativo elabore la ley adecuándose a la exigencia constitucional.

Sin embargo, sostenemos que el litigio constitucional mediante amparo para combatir la falta de cumplimiento de las obligaciones legislativas constitucionales es una herramienta necesaria para impulsar la creación de normas que no pueden ni deben postergarse por la inactividad del órgano encargado de la representación política del pueblo. Se ha consolidado una verdadera doctrina procesal de la SCJN para que asociaciones civiles con interés legítimo puedan instar a los órganos legislativos a crear leyes marco que expandan el contenido de las normas constitucionales. Las premisas procesales del amparo versus omisiones legislativas ya son un referente para abonar a la creación legislativa de cuestiones constitucionales y así lograr que el legislativo responda a la voluntad de sus representados.

Finalmente, sobre los límites fácticos de las omisiones tenemos que los resultados de las sentencias que hasta el momento la SCJN ha dictado en materia de omisiones legislativas son magros pues hay muy pocos amparos y la inactividad legislativa es muy alta, tal como lo ha documentado el Senado de la república. Otra limitante es que no se ha explorado la vía de amparo para la inactividad de las legislaturas locales. Por ejemplo, en materia de publicidad oficial y criterios de asignación de propaganda gubernamental en los estados y municipios.

REFERENCIAS

- Aguilar de Luque, Luis. (1987). El Tribunal Constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la inconstitucionalidad por omisión. *Revista de Derecho Político* (24), 9-30. <https://doi.org/10.5944/rdp.24.1987.8348>
- Ávalos Díaz, Sofía Verónica. (s.f.). La inconstitucionalidad por omisión legislativa. Su tutela en el derecho mexicano. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recuperado el 8 de junio de 2023. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/001sofia-veronica-avalos-diaz.pdf>
- Báez Silva, Carlos. (2021). La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (105).
- Bazán, Víctor. (2014). Control de las omisiones inconstitucionales e inconvencionales. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos. F. K. Adenauer, Ed. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/31009.pdf>
- Fernández Segado, Francisco. (2009). El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas. Algunas cuestiones dogmáticas. *Estudios Constitucionales*, 7(2), 13-69. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002009000200002>
- Galdámez Zelada, Liliana. (2010). Tutela judicial de graves violaciones a los derechos humanos: las actuaciones del juez y las omisiones del legislador chileno. *Centro de Estudios*

- Constitucionales de Chile*, 8(2), 201-246. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82015660008>
- Giles Navarro, César Alejandro (septiembre de 2019). Omisiones legislativas del Congreso de la Unión: deudas normativas vigentes, *Notas estratégicas* (68). http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4628/Nota_OmisionesLegislativas.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Martínez Lazcano, Alfonso Jaime., Cubides Cárdenas, Jaime, & Moreno Torres, María Camila (2017). Análisis comparativo de los mecanismos de protección de derechos humanos en la omisión legislativa dentro del ordenamiento jurídico de México y Colombia. *Estudios Constitucionales* 15(2), 229-272. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82054982007>
- Pérez Dayán, Alberto (2017). *El Juicio de amparo*. México: UNAM-IIIJ.
- Quispe Correa, Alfredo (julio de 2006). ¿Inconstitucionalidad por omisión?, *Estudios Constitucionales*. 4(1), 241-250. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82040214>
- Rangel Hernández, Laura, (2016). *Justicia para adolescentes e inconstitucionalidad por omisión legislativa*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Obtenido de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3348-justicia-para-adolescentes-e-inconstitucionalidad-por-omision-legislativa>
- Requejo Pagés, Juan Luis (2008). Los problemas de la omisión legislativa en la jurisprudencia constitucional. Ponencia del Tribunal constitucional de España. https://www.confeuconstco.org/reports/rep-xiv/report_Spain_sp.pdf
- Sagüés Néstor, Pedro (2009). Novedades sobre inconstitucionalidad por omisión: la corte constitucional de Ecuador como legislador suplente y precario. *Centro de Estudios Constitucionales Chile*, 7(2), 71-79. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82011841003>
- Santos Flores, Israel (2011). *La omisión legislativa en materia tributaria. El caso de México*. (1 ed.). México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3026-la-omision-legislativa-en-materia-tributaria-el-caso-de-mexico>
- Sentencia recaída al amparo en revisión 1094/2019, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 29 de julio de 2020.
- Sentencia recaída al amparo en revisión 1359/2015, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 15 de noviembre de 2017.
- Sentencia recaída al amparo en revisión 308/2020, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 8 de septiembre de 2021.
- Sentencia recaída al amparo en revisión 805/2020, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, 30 de enero de 2019.
- Tesis aislada 1a. LVIII/2018 (10a.), Primera Sala, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 55, Junio de 2018, Tomo II, p. 965.
- Tesis I.4o.A.21 K, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 1, Tomo II, Diciembre 13, p. 1200.
- Velázquez Gómez, Juan Carlos & Archundia Sierra, Rodolfo Igor (2019). El juicio de amparo frente a la inconstitucionalidad por omisión legislativa, *Dike*. 25. <http://www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/dike/article/view/566/729>
- Villota Benavides, María Susana (2012). El control de constitucionalidad a las omisiones legislativas en el contexto del Estado social de derecho. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 42(117), 455-479. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=151426256006>