

Coordinadores
Antonio Sorela Castillo
Alma Delia Eugenio Alcaraz

Diálogo Internacional por los Derechos Humanos: Una visión panorámica entre América y Europa



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE GUERRERO



ALFA

Asociación de Libreros
de América Latina y el Caribe

Todos los derechos reservados a los directores de la obra. Ninguna parte de la misma podrá ser reproducida sin el consentimiento expreso de los directores.

Los directores no son responsables de las opiniones, comentarios o manifestaciones de los/las autores/as en los artículos publicados.

© Antonio Sorela Castillo (Director)

© Alma Delia Eugenio Alcaraza (Directora)

© Los/las autores/as, por su capítulo

1ª edición: 2025

ISBN impreso: 978-84-09-75441-0

ISBN ebook: 978-84-09-75445-8

Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, México

Índice

México

- El reto de la Inteligencia Artificial en la impartición de justicia. Antonio Sorela Castillo 4
- Tutela Judicial Efectiva en México: Vías para denunciar y atender la Violencia Política en razón de Género. Alma Delia Eugenio Álcara. 49
- El voto por internet como herramienta para fortalecer el sistema integral de cuidados desde la función electoral en México (SUP-JDC-639/2024). Felipe Alfredo Fuentes Barrera. 79
- Mujeres y Política en México: El Sinuoso Camino de la Representación Descriptiva a la Democracia Sustantiva. Idamis Pastor Betancourt. 99

Polonia

- The preliminary ruling question on the independence and impartiality of a judge as an example of the jurisprudential dialogue between the Polish Supreme Court and the Court of Justice of the European Union Prof. Mariusz Załucki. 137

Rusia

- Elections of the President of the Russian Federation 2024 Traditions and Innovations. Pavel Andreev miembro de la Comisión Electoral Central de Rusia. 159

Brasil

- Estado Democrático de Direito E A Governança Eleitoral no Brasil: A Importância Das Decisões Judiciais Brasileiras no Cumprimento do Rule Of The Game do Processo Eleitoral. Vânia Siciliano Aieta. 165

España

- Corrupción política en España y su injerencia en la política electoral. Marcos Iglesias Carrera. 184

La Inteligencia Artificial en la impartición de justicia

Dr. Antonio Sorela Castillo¹

En el siglo XXI hemos experimentado grandes de cambios en diversos temas, especialmente respecto a la evolución de las nuevas tecnologías, entre las que aparece la Inteligencia Artificial (IA), ya desde hace tiempo que los sistemas de IA abandonaron el espectro de la ciencia ficción y están en nuestras vidas protagonizando nuestro quehacer laboral, sentimental, económico, académico, jurídico, etc., los sistemas de IA pueden implantarse en diversos de sectores, pero es importante reflexionar que la utilización estos avances tecnológicos se debe hacer de una manera adecuada en beneficio de la sociedad, evaluando que sí y que no debemos desarrollar y aplicar, existen varios sistemas que se han presentado para ayudar en temas jurídicos, entre ellos la analítica jurídica automatizada y justicia predictiva que han ayudado a los despachos jurídicos e incluso las personas juzgadoras han empezado a utilizar IA en la impartición de justicia, por ello es importante aprovechar la IA para lograr una justicia pueda dar mejor respuesta a las necesidades y derechos de las personas, especialmente las y los vulnerables.

Son varios los retos que tenemos que afrontar, que van desde el vacío normativo, omisiones por parte de los Estados, falta de rendición de transparencia por parte de las empresas de IA sobre posibles errores, entre otras; sin duda las nuevas tecnologías hacen mejor nuestra vida, pero también hay evidencia que en algunos casos se utilizan de manera incorrecta y provocan consecuencias negativas para

¹ Dr. Antonio Sorela Castillo, investigador y defensor de Derechos Humanos, profesor de la Universidad Internacional de a Rioja, Postdoctorado en Ciencias Jurídicas y Derecho Público por la Universidad de las Palmas de Gran Canaria, España.

las personas que van desde sesgos raciales, estereotipos de género, exclusión de grupos de personas, etc.

Los sistemas de IA pueden ofrecer herramientas idóneas para que las y los justiciables puedan acceder a la justicia de manera efectiva. Estamos en un momento en donde debemos participar en los procesos de investigación, debate y supervisión de los sistemas de IA que puedan utilizarse para la impartición de justicia y todos los Estados deben establecer normas comunes para la puesta en servicio y la utilización de sistemas de IA para evitar riesgos de difícil reparación de conformidad con los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales, con las recomendaciones de la UNESCO, OCDE e incluso con el recién aprobado reglamento de la Unión Europea (UE).

Los sistemas de IA pueden generar riesgos y causar daños a los intereses públicos y a los derechos humanos reconocidos por la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), instrumentos internacionales y, por supuesto, las cartas magnas y leyes de los Estados. Es importante mencionar que los daños pueden ser materiales e inmateriales.

1. Conceptos básicos

Es necesario precisar algunos conceptos que serán vitales para desarrollar el presente trabajo; así también con ello evitaremos falsas concepciones que pueden traer consecuencias no gratas. Así también, debemos estar en sintonía con los conceptos abordados en los instrumentos internacionales, como lo es el Reglamento de la UE y otros más que, aunque no se consideran vinculantes, precisan conceptos válidos y que son de gran valía, especialmente para los sujetos que participan en los procesos de los sistemas de IA.

En 1993, McCulloch y Pitts expusieron su modelo de redes neuronales en su artículo denominado “Un cálculo lógico de las ideas inmanentes a la actividad nerviosa”, siendo este el primer momento donde se expusieron los conceptos que se llamarían cibernética: “Mecanismos teleológicos, causalidad circular y retroalimentación”, escrito por Arturo Rosenblueth, Norbert Wiener y Julian

Bigelow. Más tarde, en 1948, Wiener sintetizaría todos estos conceptos en una obra mayor, en la que también prestó atención al modelo neuronal. El libro se tituló Cibernética: o el control y la comunicación en el animal y la máquina (GALAVIZ CASAS 2006, p.49).

1.1 Inteligencia Artificial

El término "inteligencia artificial" fue mencionado por John McCarthy en 1956 durante la conferencia de Dartmouth; dicho evento tuvo como objetivo discutir sobre la posibilidad de crear una máquina que pudiera pensar como un ser humano.

La Unión Europea determina que la IA es la habilidad de una máquina de presentar las mismas capacidades que los seres humanos, como el razonamiento, el aprendizaje, la creatividad y la capacidad de planear (PARLAMENTO EUROPEO 2020).

1.2 Sistema de IA

Este concepto debe estar alineado con la labor de las organizaciones internacionales como Amnistía Internacional, que trabaja en el ámbito de la IA para prevenir violaciones a derechos humanos, garantizar la seguridad jurídica, facilitar la convergencia internacional, ofreciendo con ello la flexibilidad debida para dar cabida a los rápidos avances tecnológicos que requiere la sociedad.

Los sistemas de IA son capaces de adaptar su comportamiento en cierta medida, analizar los efectos de acciones previas y de trabajar de manera autónoma (PARLAMENTO EUROPEO 2020).

1.3 Basado en máquinas

Se refiere al hecho de que los sistemas de IA funcionan en máquinas. La referencia a objetivos explícitos o implícitos subraya que los sistemas de IA pueden funcionar con arreglo a objetivos definidos explícitamente o implícitos. Los objetivos del sistema de IA pueden ser diferentes de la finalidad prevista del

sistema de IA en un contexto específico (REGLAMENTO DE LA UNIÓN EUROPEA 2024).

Así las cosas, los sistemas de IA basados en máquinas pueden detonar resultados que reflejan diferentes funciones que van desde predicciones, contenido, recomendaciones o decisiones.

Los sistemas de IA están diseñados para funcionar con distintos niveles de autonomía, lo que significa que tienen cierto grado de independencia de las acciones respecto de la intervención humana y de capacidades para funcionar sin intervención humana. La adaptabilidad que un sistema de IA podría mostrar después de su implantación se refiere a las capacidades de autoaprendizaje, que permiten al sistema cambiar durante su uso. Los sistemas de IA se pueden utilizar de forma independiente o como componente de un producto, independientemente de si el sistema está integrado físicamente en el producto (integrado) o cumple la funcionalidad del producto sin estar integrado en él (no integrado) (REGLAMENTO DE LA UNIÓN EUROPEA 2024).

1.4 Implementador

El Reglamento de la UE (2024) determina que es cualquier persona física o jurídica, incluidas las autoridades públicas, agencias u otros organismos, que utilice un sistema de IA bajo su autoridad, excepto cuando el sistema de IA se utilice en el curso de una actividad personal no profesional. Dependiendo del tipo de sistema de IA, el uso del sistema puede afectar a personas distintas del implementador.

Como se puede observar, esta figura dentro de la IA es de vital importancia, en especial porque es necesario determinar quiénes serán los responsables en toda la vida de los sistemas de IA antes, durante y después de aplicarlos.

1.5 Datos biométricos

Los datos biométricos pueden permitir la autenticación, identificación o categorización de personas físicas y el reconocimiento de las emociones de las personas físicas (REGLAMENTO DE LA UNIÓN EUROPEA 2024).

Este concepto es interpretado de conformidad con el artículo 4, punto 14, del Reglamento de la UE 2016/679, el artículo 3, punto 18, del Reglamento de la UE 2018/1725 y el artículo 3, punto 13, de la Directiva de la UE 2016/680.

1.6 Identificación biométrica

Debemos entender como el reconocimiento automático de características físicas, fisiológicas y comportamentales humanas, como la cara, el movimiento de los ojos, la forma del cuerpo, la voz, la prosodia, la marcha, la postura, la frecuencia cardíaca, la presión arterial, el olor o las características del tecleo, con el fin de establecer la identidad de una persona comparando los datos biométricos de dicha persona con los datos biométricos de personas almacenados en una base de datos de referencia, independientemente de que la persona haya dado o no su consentimiento (REGLAMENTO DE LA UNIÓN EUROPEA 2024).

Es importante no confundir este concepto con aquellos sistemas destinados a utilizarse para la verificación biométrica, que incluye la autenticación, cuyo único propósito es confirmar que una persona es quien dice ser y confirmar la identidad de una persona con el fin de tener acceso a un servicio, desbloquear un dispositivo o tener acceso de seguridad a instalaciones.

1.7 Categorización biométrica

Es la asignación de personas físicas a categorías específicas sobre la base de sus datos biométricos. Dichas categorías específicas pueden estar relacionadas con aspectos como el sexo, la edad, el color del pelo, el color de los ojos, los tatuajes, los rasgos de conducta o de personalidad, la lengua, la religión, la pertenencia a una minoría nacional o la orientación sexual o política (REGLAMENTO DE LA UNIÓN EUROPEA 2024).

Este concepto nos ayudará en su momento a visibilizar los riesgos de sesgos en la aplicación de los diferentes sistemas de IA que afectan a la población más vulnerable, en virtud que la categorización puede ser utilizada de manera incorrecta.

1.8 Sistema de identificación biométrica remota

Es un sistema de IA destinado a la identificación de personas físicas sin su participación activa, normalmente a distancia, mediante la comparación de los datos biométricos de una persona con los datos biométricos contenidos en una base de datos de referencia, independientemente de la tecnología, los procesos o los tipos de datos biométricos específicos utilizados. Dichos sistemas de identificación biométrica remota se utilizan normalmente para percibir a varias personas o su comportamiento simultáneamente con el fin de facilitar significativamente la identificación de personas físicas sin su participación activa (REGLAMENTO DE LA UNIÓN EUROPEA 2024).

Muchos países ya aplican estos sistemas de identificación remota, considerando su uso algo peligroso, ello en virtud de poder utilizarse para vulnerar derechos humanos, especialmente para reconocer y aprehender a personas no gratas por quienes detentan el poder, intimarlos o incluso privarlos de la vida.

1.9 Sistema de reconocimiento de emociones

Sistema de inteligencia artificial destinado a identificar o inferir emociones o intenciones de personas físicas a partir de sus datos biométricos. El concepto se refiere a emociones o intenciones como la felicidad, la tristeza, la ira, la sorpresa, el asco, la vergüenza, la excitación, la vergüenza, el desprecio, la satisfacción y la diversión. No incluye estados físicos, como el dolor o la fatiga, incluidos, por ejemplo, los sistemas utilizados para detectar el estado de fatiga de los pilotos o conductores profesionales con el fin de prevenir accidentes. Tampoco incluye la mera detección de expresiones, gestos o movimientos fácilmente visibles, a menos que se utilicen para identificar o inferir emociones. Dichas expresiones pueden ser expresiones faciales básicas, como el ceño fruncido o una sonrisa, o gestos como el movimiento de las manos, los brazos o la cabeza, o características de la voz de una persona, como una voz elevada o un susurro (REGLAMENTO DE LA UNIÓN EUROPEA 2024).

Como puede observarse, este tipo de sistemas necesita una base de datos biométrica para poder aplicarse, pero resulta también de suma importancia analizar su implementación en espacios que puedan ser susceptibles de vulnerar derechos humanos, especialmente en exámenes de habilidades, test de productividad, exámenes de confianza, etc.

1.10 No discriminación

Desde hace muchos años existe el debate si la no discriminación debe entenderse como un principio o como un derecho humano; cierto es que la mayoría de los instrumentos y convenios internacionales prevén la prohibición de discriminar por ninguna razón, por lo que implica que es un derecho que tienen todas las personas y que debe garantizarse en todas las esferas, incluidos los sistemas de IA.

Tal como lo establece el artículo 1 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003), se entiende por discriminación:

Artículo 1. [...]

III. "toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo.

También se entenderá como discriminación la homofobia, la misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, la segregación racial, el antisemitismo, así como la

discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia (LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN 2003).

1.11 Acceso efectivo a la justicia

Existen varios instrumentos internacionales que reconocen el acceso a la justicia como un derecho humano, y bajo ese tenor, varios Estados lo han incluido dentro de sus normas locales e incluso en sus decisiones.

El concepto de acceso efectivo a la justicia ha evolucionado conforme los Estados van armonizando sus normas de acuerdo a la normativa internacional y en concordancia con las resoluciones de tribunales de derechos humanos.

Manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva consistente en la potestad y capacidad que tiene toda persona para acudir ante la autoridad judicial competente demandando que se preserve o restablezca una situación jurídica perturbada que lesiona o desconoce sus derechos o intereses legítimos (DICCIONARIO PANHISPÁNICO DEL ESPAÑOL JURÍDICO).

Es de notar lo que el Tribunal Constitucional de España determinó:

La tutela judicial ha de ser, por imperativo constitucional, “efectiva”, y la medida en que lo sea o no ha de hallarse en la suficiencia de las potestades atribuidas por ley a los órganos de poder judicial para, efectivamente, salvaguardar los intereses o derechos cuya protección se demande (RUBIO 2013, p. 269).

En el caso de España se determina que no basta con que se reconozca el derecho de tutela judicial, sino que esta debe ser efectiva, imponiendo obligaciones a los órganos de poder judicial.

Así también, la Corte Constitucional de Guatemala ha contribuido sobre el reconocimiento de este derecho humano, tal como lo ha resuelto en sentencia:

Corresponde al amparo garantizar el acceso a tal jurisdicción (ordinaria) y, en consecuencia, dejar sin efecto los hechos que contravengan dicha garantía, pues compete a ésta la protección efectiva de los derechos fundamentales y la defensa

del orden constitucional (REPERTORIO DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL 1992, p. 207).

Este concepto, por supuesto, ha evolucionado para bien, y ahora con la ayuda de la IA se puede lograr que todas las personas puedan acceder a la justicia de manera efectiva, es decir, poder lograr que, sin demoras y retrasos, sean atendidas de manera pronta y expedita, en sus lenguas e idiomas.

2. Sistema normativo

Dentro del sistema normativo se abordarán las normas protectoras del derecho de acceso a la justicia, igualdad y no discriminación, así como el desarrollo normativo sobre la IA.

2.1 Instrumentos jurídicos protectores del derecho de acceso a la justicia, igualdad y no discriminación.

Se analizarán los instrumentos en el ámbito universal y regional de los derechos humanos, haciendo alusión a las prerrogativas de justicia, igualdad y no discriminación.

2.1.1 Instrumentos Universales sobre Derechos Humanos

Dentro de este apartado abordaremos algunos de los instrumentos de carácter universal que reconocen las prerrogativas que conforman la carta internacional de derechos humanos.

2.1.1.1 Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)

La DUDH es el instrumento más importante en plano universal, reconociendo el acceso de justicia como un derecho humano tutelado en el artículo 10, y al mismo tiempo reconoce el derecho humano de igualdad y no discriminación en el artículo 2, que también se traduce en el reconocimiento de acceso a la justicia de todas las personas.

Artículo 2. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión,

opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía (DUDH 1948).

Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal (DUDH 1948).

2.1.1.2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

El presente instrumento universal en su artículo 2 reconoce el derecho de no discriminación, así como el de acceso a la justicia, tal como se observa en el siguiente numeral.

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso y desarrollará las posibilidades de recurso judicial.

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso (PIDCP 1966).

2.1.1 Instrumentos Regionales sobre Derechos Humanos

Existen 3 regiones en el mundo que han desarrollado mecanismos de acceso y protección de los DDHH, instaurando marco normativo por región así como un tribunal encargado de garantizar el cumplimiento de dicho compendio convencional, hasta ahorita existe la región europea, africana y la interamericana.

2.1.1.1 Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)

Este instrumento regional es el primer antecedente en reconocer derechos por continente, posterior a la adopción de la DUDH.

Dentro de la CEDH se reconoce el derecho de acceso a la justicia a través de lo previsto por el artículo 13 “derecho a un recurso efectivo” y el derecho a la no discriminación, tal como se advierte en el numeral 14 “prohibición de discriminación”.

Artículo 13. Derecho a un recurso efectivo.

Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales (CEDH 1950).

Artículo 14 Prohibición de discriminación

El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social,

pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación (CEDH 1950).

2.1.1.2 Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)

En el ámbito interamericano se determina en forma de obligación para los Estados respetar los derechos y libertades sin discriminación alguna, así también el derecho de acceder a la justicia a través de las llamadas garantías judiciales.

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (CADH 1969).

Artículo 8. Garantías Judiciales

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

2.1.1.3 Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP)

Este instrumento adoptado muchos años después que las otras dos regiones (América y Europa), también tiene reconocidos los derechos de igualdad, no discriminación y acceso a la justicia.

Artículo 2

Todo individuo tendrá derecho al disfrute de los derechos y libertades reconocidos y garantizados en la presente Carta sin distinción de ningún tipo como raza, grupo étnico, color, sexo, lengua, religión, opinión política o de otra índole, origen social y nacional, fortuna, nacimiento u otro estatus (CADHP 1981).

Artículo 3

1. Todos los individuos serán iguales ante la ley.
2. Todos los individuos tendrán derecho a igual protección de la ley (CADHP 1981).

Artículo 7. 1. Todo individuo tiene derecho a que sea visto su caso, lo cual implica:

- a) Derecho de apelación a órganos nacionales competentes contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos y garantizados por los convenios, leyes, ordenanzas y costumbres vigentes.
- b) El derecho a ser considerado inocente hasta que un tribunal competente demuestre su inocencia.
- c) El derecho a la defensa, incluido el derecho a ser defendido por un abogado de su elección;
- d) El derecho a ser juzgado dentro de un plazo de tiempo razonable por un tribunal imparcial (CADHP 1981).

2.2 Desarrollo Normativo sobre la IA

Es indudable los grandes avances que ha tenido la IA y por lo tanto resulta necesario que exista una regulación normativa, sobre todo porque desde las investigaciones que tenemos documentado (1993) hasta a Declaración de Toronto (2018) no existía normatividad que regulara la IA, por ello hoy en día las 3 regiones de derechos humanos, organismos de la ONU, la Unión Europea, Estados, la academia y Organismos no Gubernamentales (ONG's) tales como Amnistía Internacional, se dieron a la tarea de empezar a reflexionar y cuestionarse sobre las consecuencias positivas pero también negativas de desarrollo, implementación y uso de los sistemas de IA, para garantizar que dichos sistemas sean seguros, transparentes, trazables, no discriminatorios y respetuosos con el medio ambiente, es por ello que resulta importante mencionar

en este trabajo los antecedentes incluso los que se consideran como no vinculantes pero que sirvieron como antecedentes para lo que hoy tenemos como la primera normativa vinculante recientemente publicada en el año 2024, es decir, el Reglamento de la Unión Europea 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo.

2.2.1. Normativas no vinculantes

Ha costado mucho lograr que los Estados tengan en su agenda política la necesidad de regular normativamente cuestiones sobre IA, sobre todo porque los principales opositores son las y los empresarios, aún y cuando desde las primeras investigaciones sobre los sistemas de IA sido un tema de exigencia por parte de las Universidades y de las ONG's, pues se ha puesto en evidencia las posibles consecuencias negativas y por ello la necesidad de prever prohibiciones en investigaciones, desarrollo, implementación y uso de los diversos sistemas que atenten contra las personas humanas, en este sentido, encontramos 3 antecedentes de normativas no vinculantes que sin duda marcaron un hito que hoy por fin tenemos una normativa vinculante para a Unión Europea.

Los tres instrumentos de los denominados no vinculantes son: La Declaración de Toronto, la Recomendación sobre la IA de 2019 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Recomendación sobre la ética de la IA de 2021 por la UNESCO, su contenido no impone obligaciones de cumplimiento por parte de los Estados como entes fictos ni mucho menos por parte de las y los particulares.

2.2.1.1 Declaración de Toronto: protección de los derechos a la igualdad y la no discriminación en los sistemas de aprendizaje automático (2018).

Este instrumento fue desarrollado y presentado por Amnistía Internacional y adoptado en la ciudad de Toronto, Canadá, el 16 de mayo de 2018. Versa exclusivamente sobre un sistema de IA denominado aprendizaje automático, poniendo de manifiesto que este sistema estaba vulnerando el derecho humano a la igualdad y no discriminación, afirmando que, a medida que los sistemas de

aprendizaje automático avanzan en capacidad y aumentan su uso, se deben examinar las implicaciones positivas y negativas de estas tecnologías.

La Declaración de Toronto completa está integrada por el Preámbulo y 59 párrafos; se encuentra estructurada de la siguiente manera.

- ◆ Utilizando el marco del derecho internacional de los derechos humanos.
 - El derecho a la igualdad y a la no discriminación.
 - Prevenir la discriminación
 - Proteger los derechos de todos los individuos y grupos: promover diversidad e inclusión.
- ◆ Deberes de los Estados: obligaciones de derechos humanos
 - Uso estatal de los sistemas de aprendizaje automático.
 - Promoviendo la igualdad
 - Hacer rendir cuentas a los actores del sector privado.
- ◆ Responsabilidades de los actores del sector privado: debida diligencia de derechos humanos.
- ◆ El derecho a un recurso efectivo
- ◆ Conclusiones

Dentro de Preámbulo se formula la siguiente pregunta:

¿Quién asumirá la responsabilidad por dañar los derechos humanos?

Por supuesto que es una interrogante que no siempre se había formulado. Afortunadamente, esto abrió la puerta no solo para reflexionar, sino también para obligar a trabajar en prevenir violaciones a derechos humanos. Dicho instrumento subrayó el caudal normativo vinculante y aplicable en materia de derechos humanos, que protege los derechos y proporciona un marco bien desarrollado incluso para la reparación.

La declaración tiene por objeto precisar que los derechos a la igualdad y a la no discriminación pueden verse afectados negativamente por el uso indebido de sistemas de aprendizaje automático, por ejemplo, vulnerar la privacidad, la

protección de datos, la libertad de expresión, la participación en la vida cultural, la igualdad ante la ley y el acceso significativo a la reparación.

Así también el uso indebido de los sistemas que toman decisiones y procesan datos puede vulnerar derechos económicos, sociales y culturales; por ejemplo, pueden afectar la prestación de servicios y oportunidades como la atención sanitaria y la educación, así como el acceso a oportunidades en el trabajo.

No obstante que el contenido completo de la declaración es importante, se destaca lo previsto a partir del párrafo 30, es decir, las medidas que los Estados deben tomar para mitigar y reducir los daños de discriminación del aprendizaje automático en los sistemas del sector público, siendo las siguientes:

- i. Identificar riesgos
- ii. Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.
- iii. Hacer cumplir la supervisión

Por otra parte, no podemos obviar la obligación que se prevé para las y los actores del sector privado respecto a la rendición de cuentas y sus responsabilidades de debida diligencia de derechos humanos, sugiriendo que se tomen medidas proactivas y reactivas continuas para garantizar que no causen ni contribuyan a abusos contra los derechos humanos. Para ello se proponen tres pasos básicos en el proceso de diligencia debida en materia de derechos humanos:

- i. Identificar posibles resultados discriminatorios.
- ii. Adoptar medidas eficaces para prevenir y mitigar la discriminación y realizar un seguimiento de las respuestas.
- iii. Ser transparente sobre los esfuerzos para identificar, prevenir y mitigar la discriminación en los sistemas de aprendizaje automático.

Ahora bien, a partir del párrafo 52 se reconoce el derecho de acceso efectivo a la justicia, al establecer el derecho a un recurso efectivo, tal como se observa a continuación:

53. Empresas y actores del sector privado que diseñan e implementan el aprendizaje automático. Los sistemas deben tomar medidas para garantizar que los individuos y grupos tengan acceso a remedio y reparación significativos y efectivos. Esto puede incluir, por ejemplo, la creación de procesos claros, independientes y visibles para la reparación de situaciones adversas individuales o efectos sociales y la designación de roles en la entidad responsable de la reparación oportuna de tales cuestiones sujetas a apelación y revisión judicial accesibles y efectivas (Declaración de Toronto 2018).

La declaración de Toronto concluye en 3 ejes importantes:

- ◆ Se logra con este instrumento que el sector público y privado defiendan las obligaciones y responsabilidades previstas en su contenido, evitando algún tipo de discriminación en el uso de sistemas de aprendizaje automático y, en caso de existir discriminación, se cuente con medidas para garantizar el derecho a un recurso efectivo para las víctimas.
- ◆ Se hace un llamado a los Estados y a los actores del sector privado a trabajar juntos y desempeñar un papel activo y comprometido en la protección de todas las personas contra la discriminación. Así también, cuando se creen e implementen sistemas de aprendizaje automático, deben tomar medidas adecuadas para promover la rendición de cuentas y el respeto de los derechos humanos.
- ◆ Se puntualiza que cualquier avance tecnológico no debe vulnerar los derechos humanos. Estamos en una encrucijada en la que quienes tienen el poder deben actuar ahora para proteger los derechos humanos y ayudar a salvaguardar los derechos a los que todos tenemos derecho ahora y para las generaciones futuras (DECLARACIÓN DE TORONTO 2018).

2.2.1.2 Recomendación sobre la IA de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (RECOMENDACIÓN SOBRE IA DE LA OCDE 2019)

Como se advirtió, este instrumento normativo no implica obligaciones de cumplimiento; no obstante, al ser esta recomendación resultado de un organismo

de la ONU, ello trae como consecuencia que los Estados analicen su contenido y asuman el compromiso de atenderla.

La recomendación está conformada por una introducción, apartado de definiciones y por 2 secciones, siendo importante explicar en qué implica la recomendación a través de dichas secciones:

Sección 1: Principios de administración responsable en aras de una IA fiable

En esta sección se recomienda a los Estados miembros y no miembros que se adhieran a la recomendación, promuevan y apliquen los principios de administración responsable en aras de una IA fiable. Igualmente, se insta a todos los actores de la IA a promover e implantar, de acuerdo con sus respectivas funciones, los principios de administración responsable en aras de una IA fiable y se subraya que los principios deben ser considerados complementarios y deberían considerarse como un conjunto, siendo los siguientes principios:

- 1.1. Crecimiento inclusivo, desarrollo sostenible y bienestar
- 1.2. Respetar el Estado de derecho, los derechos humanos y los valores democráticos, incluida la equidad y la privacidad
- 1.3. Transparencia y explicabilidad
- 1.4. Solidez, seguridad y protección
- 1.5. Responsabilidad

Sección 2: Políticas nacionales y cooperación internacional en aras de una IA fiable

Por cuanto hace a esta sección, se recomienda que los adherentes pongan en marcha las recomendaciones, que son coherentes con los principios de la sección 1, en sus políticas nacionales y su cooperación internacional, prestando especial atención a las pequeñas y medianas empresas.

- 2.1. Invertir en investigación y desarrollo de la IA.
- 2.2. Fomentar un ecosistema inclusivo que propicie la IA.

2.3. Dar forma a un entorno político y de gobernanza interoperable propicio para la IA.

2.4. Reforzar las capacidades del ser humano y prepararse para la transformación del mercado laboral.

2.5. Cooperación internacional en aras de una IA fiable

Como se puede advertir, la recomendación de la OCDE establece por una parte conceptos necesarios para entender a quienes van dirigido este instrumento, así como prevé en la primera sección principios enunciativos que se traducen en límites para los Estados y por supuesto para el sector privado que son quienes mayormente desarrollan y ponen en el mercado los sistemas de IA, y en la segunda sección se establecen una serie de recomendaciones vinculadas con los principios enunciados en la sección 1, en especial bajo políticas que fomenten la investigación, ecosistemas de inclusión, que se considere usar la experimentación con el fin de crear un entorno controlado en el que los sistemas de IA puedan probarse y, en su caso, ampliarse, así también se debe capacitar a las y los ciudadanos para prepararlos para usar e interactuar con los sistemas de IA, en el entendido que es inminente la transformación de mercado laboral, de lo contrario muchas personas no podrán desempeñar empleos que requieran capacidades.

2.2.1.3 Recomendación sobre la ética de la IA de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (RECOMENDACIÓN SOBRE LA ÉTICA DE LA IA DE LA UNESCO 2021)

Durante la Conferencia General de la UNESCO celebrada en París del 9 al 24 de noviembre de 2021, en su 41.^a reunión se adoptó este instrumento, aun cuando no vinculante; los Estados firmantes reconocen las repercusiones positivas y negativas de la IA en las sociedades, el medio ambiente, los ecosistemas y las vidas humanas, en particular en la mente humana, debido en parte a las nuevas formas en que su utilización influye en el pensamiento, las interacciones y la adopción de decisiones de los seres humanos y afecta a la educación (MIRANDA

2023), las ciencias sociales y humanas, las ciencias exactas y naturales, la cultura y la comunicación y la información.

El instrumento en comento está conformado por un preámbulo y 141 párrafos, estructurado en 8 apartados, como se puede observar de la siguiente forma:

I. ÁMBITO DE APLICACIÓN

II. FINES Y OBJETIVOS

III. VALORES Y PRINCIPIOS

IV. ÁMBITOS DE ACCIÓN POLÍTICA

V. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

VI. UTILIZACIÓN Y APLICACIÓN DE LA PRESENTE RECOMENDACIÓN

VII. PROMOCIÓN DE LA PRESENTE RECOMENDACIÓN

VIII. DISPOSICIONES FINALES

Aun cuando todos los apartados son muy importantes, en este trabajo se centrará en analizar de manera breve el apartado IV.

IV. ÁMBITOS DE ACCIÓN POLÍTICA

Este apartado se refiere a las acciones políticas que se recomienda se apliquen en los diversos ámbitos de actuación poniendo en práctica los valores y principios enunciados en el apartado III, en general, lo que se busca es que los Estados miembros establezcan medidas eficaces, y trabajen con las empresas del sector privado, instituciones universitarias y de investigación, y por supuesto con la sociedad civil, logrando alentarlas a que elaboren instrumentos de evaluación del impacto en los derechos humanos, el estado de derecho, la democracia y la ética, así como instrumentos de diligencia debida, de conformidad con las orientaciones, incluidos los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

En esta recomendación, la UNESCO asume su responsabilidad de elaborar una metodología de evaluación del estadio de preparación para ayudar a los Estados miembros interesados a determinar su situación en momentos concretos de su trayectoria de preparación a través de un conjunto de dimensiones; y asume el compromiso de garantizar el apoyo a los Estados miembros interesados en lo que respecta a la elaboración de dicha metodología para la evaluación del impacto ético de las tecnologías de la IA y el intercambio de mejores prácticas, directrices de evaluación y otros mecanismos y trabajo analítico.

Son 11 los ámbitos de actuación en los que los Estados y las demás partes interesadas deben actuar, tal como se aprecia a continuación:

Ámbito de Actuación 1: Evaluación del impacto Ético

Se deben establecer marcos de evaluación del impacto, como evaluaciones del impacto ético, para determinar y analizar los beneficios, los problemas y los riesgos de los sistemas de IA, así como medidas adecuadas de prevención, atenuación y seguimiento de los riesgos, entre otros mecanismos de garantía, tutelando en todo momento el respeto a los derechos humanos.

Ámbito de Actuación 2: Gobernanza y Administración Éticas

Se deberá velar por que los mecanismos de gobernanza de la IA sean inclusivos, transparentes, multidisciplinarios y multilaterales y cuenten con múltiples partes interesadas. Por supuesto, se deberán incluir aspectos de previsión y dispositivos eficaces de protección, seguimiento de los efectos, aplicación y reparación.

Ámbito de Actuación 3: Política de datos

Los Estados deberían procurar elaborar estrategias de gobernanza de datos que garanticen la evaluación continua de la calidad de los datos de entrenamiento para los sistemas de IA, en particular la idoneidad de los procesos de recopilación y selección de datos, y que prevean medidas adecuadas de seguridad y protección de los datos, así como mecanismos de retroalimentación para aprender de los errores y compartir las mejores prácticas entre todos los actores de la IA.

Ámbito de Actuación 4: Desarrollo y cooperación internacional

Se recomienda procurar elaborar estrategias de gobernanza de datos que garanticen la evaluación continua de la calidad de los datos de entrenamiento para los sistemas de IA, en particular la idoneidad de los procesos de recopilación y selección de datos, y que prevean medidas adecuadas de seguridad y protección de los datos, así como mecanismos de retroalimentación para aprender de los errores y compartir las mejores prácticas entre todos los actores de la IA.

Se deberá velar por que la utilización de la IA en esferas relacionadas con el desarrollo, como la educación, la ciencia, la cultura, la comunicación y la información, la atención sanitaria, la agricultura y el suministro de alimentos, el medio ambiente, la gestión de recursos naturales y de infraestructuras y la planificación y el crecimiento económicos, entre otras, respete los valores y principios de la recomendación; igualmente se deberá alentar la cooperación y la colaboración internacionales en el ámbito de la IA para salvar las divisiones geotecnológicas.

Ámbito de Actuación 5: Medio Ambiente y Ecosistemas

Se exhorta a que se evalúe el impacto ambiental directo e indirecto de los sistemas de IA a lo largo de su ciclo de vida, en particular, su huella de carbono, su consumo de energía y el impacto ambiental de la extracción de las materias primas necesarias para la fabricación de tecnologías de la IA, y reducir el impacto ambiental de los sistemas de IA y las infraestructuras de datos. Así también, sobre el compromiso de los Estados de asegurar el cumplimiento de las leyes, políticas y prácticas ambientales por parte de todos los actores de la IA.

Ámbito de Actuación 6: Género

No puede pasar desapercibido en este instrumento la obligación de velar por que se optimice el potencial de las tecnologías digitales y la inteligencia artificial para contribuir a lograr la igualdad de género, y han de asegurarse de que no se conculquen los derechos humanos en ninguna etapa del ciclo de vida de los

sistemas de IA; así también se evalúe el impacto ético, debiendo incluir una perspectiva transversal de género.

Ámbito de Actuación 7: Cultura

Aprovechando los sistemas de IA, se alienta a los Estados para que la utilicen cuando sea idóneo para la preservación, el enriquecimiento, la comprensión, la promoción, la gestión y la accesibilidad del patrimonio cultural material, documental e inmaterial, incluidas las lenguas en peligro y las lenguas y conocimientos indígenas. Como afirma Miranda, “para poder hablar de una cultura es necesario que no sólo esté reconocida por el mandato constitucional, sino que su reconocimiento sea una interpretación extensiva al valor que supone la dignidad de la persona y su libre desarrollo de la personalidad” (MIRANDA 2023, p. 24).

Ámbito de Actuación 8: Educación e Investigación

Se deberá colaborar con organizaciones internacionales, instituciones educativas y entidades privadas y no gubernamentales para impartir al público de todos los países, a todos los niveles, conocimientos adecuados en materia de IA, a fin de empoderar a la población y reducir las brechas digitales y las desigualdades en el acceso a la tecnología digital resultantes de la adopción a gran escala de sistemas de IA.

Ámbito de Actuación 9: Comunicación e información

En pleno siglo XXI, en donde muchos periodistas son perseguidos y callados, hoy es importante aprovechar de los sistemas de IA para mejorar el acceso a la información y el conocimiento, por lo que se recomienda garantizar que los actores de la IA respeten y promuevan la libertad de expresión y el acceso a la información en lo que respecta a la generación, moderación y conservación automáticas de contenidos, debiendo entre otras cosas, propiciar la transparencia de los operadores de comunicación e información en línea, velar por que los usuarios tengan acceso a puntos de vista diversos y prever procesos de notificación rápida a los usuarios sobre los motivos de la

eliminación u otro tratamiento de los contenidos, así como mecanismos de recurso que permitan a los usuarios solicitar reparación.

Ámbito de Actuación 10: Economía y trabajo

Así también los Estados deberían evaluar y abordar el impacto de los sistemas de IA en los mercados de trabajo y sus consecuencias en las necesidades educativas en todos los países y, más concretamente, en los países cuya economía requiere mucha mano de obra, no pudiendo pasar desapercibido el colaborar con empresas del sector privado, organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas, incluidos trabajadores y sindicatos, para garantizar una transición equitativa a los empleados en situación de riesgo.

Ámbito de Actuación 11: Salud y bienestar social

En este último apartado, se recomienda que los Estados se esfuercen por implementar sistemas eficaces de IA para mejorar la salud humana y proteger el derecho a la vida, en particular atenuando los brotes de enfermedades, al tiempo que desarrollan y mantienen la solidaridad internacional para hacer frente a los riesgos e incertidumbres relacionados con la salud en el plano mundial, y garantizar que su despliegue de sistemas de IA en el ámbito de la atención de la salud sea conforme al derecho internacional y a sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Como se puede advertir, este instrumento abona de manera importante sobre la regulación de los sistemas de IA, fijando los límites mínimos que deben imponerse a los Estados, enunciando principios y valores, así como las recomendaciones prácticas de lo que deben hacer, convirtiéndose esta recomendación en una inspiración obligada para legislar en el ámbito local de cada país.

2.2.2 Normativas vinculantes

Después de muchos años de lucha por parte de las ONG, academia y defensores de derechos humanos respecto a la necesidad de regular los diferentes ciclos de vida de los sistemas de IA que pudieran afectar las prerrogativas de las personas, tanto en su desarrollo e implementación, hoy es una realidad y una luz en el

camino que la Unión Europea cuenta con un instrumento jurídico vinculante para todos los Estados miembros. Con ello se envía un mensaje a los demás continentes y sobre todo a la sociedad en general para exigir a sus Estados la obligación de legislar sobre IA.

2.2.2.1 Reglamento de la Unión Europea 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo (REGLAMENTO DE LA UNIÓN EUROPEA 2024)

El Reglamento en estudio fue adoptado el 13 de junio de 2024 por el parlamento de la Unión Europea, teniendo como objetivo principal mejorar el funcionamiento del mercado interior y promover la adopción de una IA centrada en el ser humano y fiable, garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de protección de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales consagrados en la Carta de la UE, incluida la democracia, el estado de derecho y la protección del medio ambiente contra los efectos nocivos de los sistemas de IA en la Unión, dicho instrumento se someterá a revisión periódica y entrará en vigor a partir de 2 de agosto de 2026, sin embargo en ciertos casos se aplicará a partir de 2 de febrero de 2025.

El Reglamento está constituido por 113 artículos distribuidos en 13 capítulos, tal como puede apreciarse a continuación:

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO II PRÁCTICAS DE IA PROHIBIDAS

CAPITULO III SISTEMAS DE IA DE ALTO RIESGO

CAPITULO IV OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA PARA PROVEEDORES E IMPLEMENTADORES DE DETERMINADOS SISTEMAS DE IA

CAPITULO V MODELOS DE IA DE PROPÓSITO GENERAL

CAPITULO VI MEDIDAS DE APOYO A LA INNOVACIÓN

CAPITULO VI MEDIDAS DE APOYO A LA INNOVACIÓN

Si bien este instrumento no fue adoptado con fines de acceso efectivo a la justicia, cierto es que sí busca promover la adopción de una IA centrada en el ser humano,

y con el firme compromiso de garantizar un elevado nivel de protección de los derechos fundamentales consagrados en la Carta de la UE, incluido el estado de derecho. Así las cosas, se limitará el análisis de este reglamento por lo que respecta al capítulo II:

CAPITULO II PRÁCTICAS DE IA PROHIBIDAS

“Artículo 5. Prácticas de IA prohibidas

1. Quedan prohibidas las siguientes prácticas de IA:

[...]

(c) la comercialización, la puesta en servicio o la utilización de sistemas de IA para la evaluación o clasificación de personas físicas o grupos de personas durante un determinado período de tiempo en función de su comportamiento social o de características personales o de personalidad conocidas, inferidas o previstas, en las que la puntuación social dé lugar a uno o ambos de los resultados siguientes:

(i) trato perjudicial o desfavorable a determinadas personas físicas o grupos de personas en contextos sociales ajenos a aquellos en los que se generaron o recogieron originalmente los datos;

(ii) un trato perjudicial o desfavorable a determinadas personas físicas o grupos de personas que sea injustificado o desproporcionado respecto de su comportamiento social o de su gravedad;

d) La comercialización, la puesta en servicio para este fin específico o la utilización de un sistema de IA para realizar evaluaciones de riesgos de personas físicas con el fin de evaluar o predecir el riesgo de que una persona física cometa un delito penal, basándose únicamente en la elaboración de perfiles de una persona física o en la evaluación de sus rasgos y características de personalidad; esta prohibición no se aplicará a los sistemas de IA utilizados para apoyar la evaluación humana de la participación de una persona en una actividad delictiva, que ya se base en hechos objetivos y verificables directamente vinculados a una actividad delictiva.

(e) la comercialización, la puesta en servicio para este fin específico o el uso de sistemas de IA que creen o amplíen bases de datos de reconocimiento facial mediante la extracción no dirigida de imágenes faciales de Internet o de imágenes de CCTV.

[...]

(g) la comercialización, la puesta en servicio para este fin específico o la utilización de sistemas de categorización biométrica que clasifiquen individualmente a personas físicas basándose en sus datos biométricos para deducir o inferir su raza, opiniones políticas, afiliación sindical, creencias religiosas o filosóficas, vida sexual u orientación sexual; esta prohibición no cubre ningún etiquetado o filtrado de conjuntos de datos biométricos adquiridos legalmente, como imágenes, basados en datos biométricos o la categorización de datos biométricos en el área de aplicación de la ley;

(h) El uso de sistemas de identificación biométrica remota «en tiempo real» en espacios de acceso público a efectos de aplicación de la ley, a menos que y en la medida en que dicho uso sea estrictamente necesario para uno de los siguientes objetivos:

(i) la búsqueda específica de víctimas específicas de secuestro, trata de seres humanos o explotación sexual de seres humanos, así como la búsqueda de personas desaparecidas;

(ii) la prevención de una amenaza específica, sustancial e inminente a la vida o la seguridad física de personas físicas o una amenaza real y presente o real y previsible de un ataque terrorista;

(iii) La localización o identificación de una persona sospechosa de haber cometido un delito, con el fin de realizar una investigación o un enjuiciamiento penal o de ejecutar una sanción penal por los delitos contemplados en el anexo II y castigados en el Estado miembro de que se trate con una pena o una medida de seguridad privativas de libertad de una duración máxima de al menos cuatro años.

2. El uso de sistemas de identificación biométrica remota «en tiempo real» en espacios de acceso público a efectos de aplicación de la ley para cualquiera de los objetivos a que se refiere el apartado 1, párrafo primero, letra h), se implementará para los fines establecidos en dicha letra únicamente para confirmar la identidad de la persona específicamente destinataria, y tendrá en cuenta los siguientes elementos:

(a) la naturaleza de la situación que da lugar al posible uso, en particular la gravedad, probabilidad y magnitud del daño que se causaría si no se utilizara el sistema;

(b) las consecuencias de la utilización del sistema para los derechos y libertades de todas las personas afectadas, en particular la gravedad, probabilidad y escala de dichas consecuencias.

Además, el uso de sistemas de identificación biométrica remota «en tiempo real» en espacios de acceso público a efectos de aplicación de la ley para cualquiera de los objetivos a que se refiere el apartado 1, párrafo primero, letra h), del presente artículo deberá cumplir las salvaguardias y condiciones necesarias y proporcionadas en relación con el uso de conformidad con la legislación nacional que autorice su uso, en particular en lo que se refiere a las limitaciones temporales, geográficas y personales.

3. A los efectos del apartado 1, párrafo primero, letra h), y del apartado 2, toda utilización con fines de aplicación de la ley de un sistema de identificación biométrica remota «en tiempo real» en espacios de acceso público estará sujeta a una autorización previa concedida por una autoridad judicial o una autoridad administrativa independiente cuya decisión sea vinculante para el Estado miembro en el que vaya a tener lugar la utilización, expedida previa solicitud motivada y de conformidad con las normas de Derecho nacional a que se refiere el apartado 5. No obstante, en una situación de urgencia debidamente justificada, podrá iniciarse la utilización de dicho sistema sin autorización, siempre que esta se solicite sin demora indebida, a más tardar en el plazo de 24 horas. Si se deniega dicha autorización, se interrumpirá la utilización con efecto inmediato y se descartarán y

suprimirán inmediatamente todos los datos, así como los resultados y productos de dicha utilización.

La autoridad judicial competente o una autoridad administrativa independiente cuya decisión sea vinculante concederá la autorización únicamente si está convencida, sobre la base de pruebas objetivas o indicaciones claras que se le presenten, de que el uso del sistema de identificación biométrica remota «en tiempo real» en cuestión es necesario y proporcionado para alcanzar uno de los objetivos especificados en el apartado 1, párrafo primero, letra h), tal como se indica en la solicitud y, en particular, se limita a lo estrictamente necesario en cuanto al período de tiempo y al ámbito geográfico y personal. Al decidir sobre la solicitud, dicha autoridad tendrá en cuenta los elementos a que se refiere el apartado 2. No podrá adoptarse ninguna decisión que produzca un efecto jurídico adverso para una persona basándose únicamente en los resultados del sistema de identificación biométrica remota «en tiempo real».

[...]

Resulta de vital importancia analizar el precepto 5, ello en virtud que marca límites para comercializar algún tipo de sistema de IA que discrimine a una persona o grupo de personas, busque identificarlas para extinguir su raza u otra forma que atente contra sus derechos humanos en virtud de la utilización de datos biométricos, fijando como obligación que los Estados partes deben legislar de manera local para prever los casos en que pueden autorizar la identificación biométrica remota, entre otras cosas que este precepto determina (REGLAMENTO DE LA UNIÓN EUROPEA 2024).

Capítulo III Sistemas de IA de Alto Riesgo

“Artículo 6. Reglas de clasificación para sistemas de IA de alto riesgo

1. Independientemente de si un sistema de IA se introduce en el mercado o se pone en servicio, independientemente de los productos a que se refieren las letras a) y b), dicho sistema de IA se considerará de alto riesgo cuando se cumplan las dos condiciones siguientes:

(a) El sistema de IA está destinado a ser utilizado como componente de seguridad de un producto, o el sistema de IA es en sí mismo un producto, cubierto por la legislación de armonización de la Unión enumerada en el anexo I;

(b) El producto cuyo componente de seguridad con arreglo a la letra a) es el sistema de IA, o el propio sistema de IA como producto, debe someterse a una evaluación de conformidad por terceros, con vistas a la comercialización o la puesta en servicio de dicho producto de conformidad con la legislación de armonización de la Unión enumerada en el anexo I.

[...]” (REGLAMENTO DE LA UNIÓN EUROPEA 2024)

Si bien el artículo 5 determina la prohibición de prácticas de IA, el artículo 6 establece las reglas de clasificación para sistemas de IA de alto riesgo, poniendo en especial énfasis en aquellos supuestos en los que se considerarán sistemas cuando se cumpla alguna de las siguientes condiciones:

“(a) El sistema de IA está diseñado para realizar una tarea de procedimiento limitada;

(b) El sistema de IA está destinado a mejorar el resultado de una actividad humana previamente completada;

(d) El sistema de IA está destinado a detectar patrones de toma de decisiones o desviaciones de patrones de toma de decisiones anteriores y no está destinado a reemplazar o influir en la evaluación humana completada previamente, sin una revisión humana adecuada; o

(d) El sistema de IA está destinado a realizar una tarea preparatoria para una evaluación pertinente a los efectos de los casos de uso enumerados en el anexo III.

No obstante lo dispuesto en el párrafo primero, un sistema de IA mencionado en el anexo III se considerará siempre de alto riesgo cuando realice la elaboración de perfiles de personas físicas” (REGLAMENTO DE LA UNIÓN EUROPEA 2024).

Como se puede observar, estas condiciones pueden estar relacionadas con sistemas de IA que son utilizados en el ámbito jurídico, especialmente para impartir justicia. Este precepto se preocupa sobre la posibilidad que se permita la toma de decisiones a un sistema y que peligre su resultado, sin que exista supervisión de personas humanas.

Así las cosas, el reglamento de la UE representa un marco jurídico de referencia que prevé hipótesis reales en que pueden verse vulnerados los DDHH de las personas desde su desarrollo, programación e implementación por todo el tiempo de vida de los sistemas de IA. Incluso podemos observar sanciones a quienes no acaten los lineamientos contenidos en el reglamento. Por tal motivo, los Estados partes y, por supuesto, el resto del mundo debe analizar y, en el ámbito de sus competencias, legislar para garantizar que todo lo concerniente sobre IA tenga una regulación preventiva y correctiva, especialmente en el tema de impartición y acceso efectivo de la justicia.

3. Los sistemas de IA en la impartición de justicia

Después de haber analizado el desarrollo normativo que tenemos hasta este momento, lo interesante será poder implementar los sistemas de IA en materia de impartición de justicia. Sin embargo, existe preocupación de las y los abogados y, por supuesto, de la sociedad en general, pues se tiene miedo que la IA pueda afectar derechos, especialmente un temor que puedan fallar los sistemas en las resoluciones. Así también se teme que se excluya a un grupo importante de la población, en especial a los grupos históricamente discriminados.

3.1 Sistemas de IA en la impartición de justicia en Iberoamérica

Resulta importante poner en relieve aquellos sistemas de IA relacionados con la impartición de justicia. Son varios los países que han dado un paso decisivo para hacer frente al rezago de los procedimientos judiciales, utilizando principalmente los sistemas para brindar asistencia en investigación y automatizar los procesos de toma de decisiones, como admitir, prevenir o desechar un escrito inicial de

demanda, atender dudas o dar seguimiento a la integración de un expediente, juez robot que, entre otras cosas, ayuda a emitir sentencias con asistencia de chat GPT, Watson o Prometea.

Derivada de la Cumbre Judicial Iberoamericana, XXI Edición: “Por una Carrera Judicial Independiente y Eficaz”, celebrada en Lima, Perú, entre el 20 y el 22 de septiembre de 2023, se realizó un informe (CUMBRE JUDICIAL 2023) en el cual se mencionan los sistemas de IA que se utilizan en temas jurídicos en los siguientes países:

Brasil

Sistema de IA/Solución	Descripción	Ambiente de desarrollo
Sinapses (CNJ)	Es una plataforma abierta y, por lo tanto, puede albergar cualquier proyecto o modelo de IA.	Herramientas de código cerrado propiedad de la corte
Chatbot Digep (TJ/RS)	Responde a las preguntas de los servidores sobre asuntos relacionados con la Gestión de personas	Herramientas de código cerrado propiedad de la corte
Judi Chatbot (TJ/SP)	Orientar a los ciudadanos para la presentación de demandas relacionadas con el Juzgado Civil Especial	Herramientas de código cerrado propiedad de la corte
Saref (TJ/DFT)	Control de presencia por reconocimiento facial de los internos de Pena de Régimen Abierto	Herramientas de código cerrado propiedad de la corte
Análisis Jurídico Inteligente – Alei (TRF 1ª Región)	(1) Desarrollar un asistente de redacción inteligente (decisión monocrática/voto colegiado); (2) asociar el proceso judicial bajo análisis con decisiones anteriores; (3) formar grupos para decisiones.	Herramientas de código cerrado propiedad de la corte
IA de clasificación de peticiones intermedias – (TJ/AC)	Análisis del contenido del documento legal, que identifica y ya sugiere la clasificación de la petición correspondiente al contenido del documento	Herramientas de código cerrado propiedad de la corte
Argos (TJ/ES)	Inteligencia Artificial en la Justicia Gratuita - Facilitar el libre acceso a la justicia de los ciudadanos a partir de un	Herramientas de código cerrado propiedad de la corte

	modelo que evalúa si la solicitud es concebible, cruzando datos de las más diversas bases en busca de parámetros que la justifiquen	
Mandamus (TJ/RR)	Lectura de una orden judicial para verificar la posible necesidad de dictar una orden judicial. La distribución del warrant se realizará considerando parámetros previamente establecidos. El cumplimiento del exhorto se realiza a través de una aplicación móvil, realizando el certificado de cumplimiento y anexándolo inmediatamente al expediente procesal.	Herramientas de código cerrado propiedad de la corte
Clúster de procesos (TRT – 4ª Región)	Gestión de metadatos, repositorio corporativo de datos estructurados y no estructurados, habilitación de BI de autoservicio, base de datos para iniciativas de inteligencia artificial	Herramientas de código cerrado propiedad de la corte
Magus (TRT – 9ª Región)	Asistencia en investigaciones jurisprudenciales sobre materias/temas afines a los recursos en trámite	Herramientas de código cerrado propiedad de la corte

Chile

Sistema de IA /Solución	Descripción	Ambiente de desarrollo
Clasificación automática de las solicitudes presentadas por la oficina judicial virtual que dicen relación con las de orden de no innovar para las Cortes de Apelaciones del país.	Permite obtener en forma automática todas las solicitudes dentro de las peticiones que contengan orden de no innovar, las cuales deben ser tramitadas con una mayor celeridad que el resto.	Herramienta de Código Abierto
Difuminar los rostros de menores de manera automática en los videos de audiencias en materia penal.	Procesar en forma automatizada la difuminación de los rostros de los menores en los videos de audiencias en materia penal, con el	Herramienta de Código Abierto

	fin de reemplazar el proceso manual que realizaba un conjunto de personal judicial que significaba largas horas de trabajo.	
--	---	--

Colombia

Sistema de IA /Solución	Descripción	Ambiente de desarrollo
Pretoria	La Corte Constitucional tiene la facultad de revisar las acciones de tutela emitidas por los jueces del país, siguiendo criterios objetivos y subjetivos establecidos en su reglamento interno. El número de casos remitidos para revisión ha aumentado en las últimas dos décadas, con un promedio de cerca de 2.700 tutelas diarias. El análisis preliminar de los casos es realizado por auxiliares judiciales y judicantes ad honorem. Pretoria es una herramienta que ayuda en la revisión de las acciones de tutela, permitiendo buscar palabras y frases, filtrar información por categorías y generar gráficos estadísticos y mapas de calor. Sin embargo, no selecciona ni prioriza casos, ya que es el usuario quien determina los criterios de búsqueda. La selección de las tutelas a revisar se basa en manifestaciones	Herramienta de Código Abierto \$22 481,00 us

	de ciudadanos, solicitudes de los interesados y la identificación preliminar de casos. Cabe destacar que Pretoria no utiliza ChatGPT y el proceso se realiza exclusivamente mediante el análisis de los expedientes de las acciones de tutela recibidas por la Corte Constitucional.	
--	--	--

Costa Rica

Sistema de IA /Solución	Descripción	Ambiente de desarrollo
Chatbot del Poder Judicial	Chatbot que utiliza procesamiento de Lenguaje Natural para interactuar con los usuarios del sitio web del Poder Judicial, contestando dudas de los usuarios mediante un banco de preguntas frecuentes preestablecidas. El propósito es descongestionar la Línea 800 de atención al usuario con preguntas repetitivas y recurrentes, logrando contestar al usuario de manera concreta, con enlaces a sistemas, videos o imágenes. La gran ventaja es que los usuarios pueden usar su propio lenguaje natural para interactuar con el chatbot para encontrar	Desarrollo a lo interno \$5,088

		respuesta a su consulta.	
Tipificador de Documentos		Este proyecto es el primer esfuerzo en el uso de la automatización de procesos utilizando inteligencia artificial en los procesos de cobro judicial. El proyecto consiste en clasificar o tipificar cada uno de los escritos presentado a los despachos de cobro judicial, indicando el tipo (o los tipos) de trámite que la parte está presentando ante del despacho respectivo. Esta clasificación es importante ya que, teniendo la información del trámite que contiene cada documento, pueden atenderse con una precedencia específica y tratar de automatizar ciertos trámites que no requerirían mayor intervención humana en una etapa futura.	Herramientas pagadas \$350,000

España

Sistema de IA /Solución	Ambiente de desarrollo
Robotización proceso monitorio.	Herramientas pagadas
Cancelación de antecedentes penales.	Herramientas pagadas
Concesión de Nacionalidades.	Herramientas pagadas
KENDOJ: Anonimización	Herramientas pagadas

de resoluciones judiciales y clasificación y citas.	
---	--

Perú

Sistema de IA /Solución	Descripción	Ambiente de desarrollo
CHATBOT PJ	El problema surgió cuando se suspendió temporalmente la atención presencial en los tribunales, lo que llevó a la necesidad de establecer canales virtuales de atención para garantizar el servicio a los usuarios judiciales. Sin embargo, estos medios no resultaron efectivos a largo plazo. Por lo tanto, el objetivo es implementar un canal de comunicación inteligente a nivel nacional que pueda integrarse con los sistemas internos del Poder Judicial. Este canal permitirá a los usuarios interactuar con una inteligencia artificial para obtener información y orientación, así como también comunicarse con orientadores humanos en tiempo real. La finalidad es proporcionar una atención de calidad, rápida, fácil y accesible a los usuarios judiciales a través de una línea única de WhatsApp.	Herramientas pagadas \$35,200.00
Ingreso automático de las demandas registradas en	La Corte Superior de Justicia de Arequipa	Herramientas pagadas \$9,000

<p>el Sistema de Demanda de Alimentos Web (SDA) en el Sistema Integrado Judicial (SIJ).</p>	<p>presentó una plataforma web llamada Sistema de Demanda de Alimentos Web (SDA) para el registro de demandas de alimentos, pero esta plataforma no se integra con el Sistema Integrado Judicial (SIJ), que es el repositorio oficial de los actos procesales. El objetivo es registrar las demandas de alimentos del SDA al SIJ y mantener actualizado el estado de atención entre ambos sistemas, utilizando la automatización de procesos mediante la herramienta Automation Anywhere (RPA) en 34 Cortes Superiores de Justicia a nivel nacional. Esto implica configurar 3 robots por cada Corte Superior de Justicia, con un total de 102 robots operando en línea. El propósito es garantizar y agilizar el registro integrado de las demandas de alimentos en ambos sistemas, el SDA y el SIJ.</p>	
---	---	--

Puerto Rico

Sistema de IA/Solución	Descripción	Ambiente de desarrollo
Formularios inteligentes	incorporados a los sistemas automatizados de manejo de casos, lo que permite que la información llegue directamente al Tribunal y sus sistemas automatizados, facilitando la labor de los operadores judiciales y ampliando el acceso a la justicia de quienes acuden en busca de remedios.	Herramientas pagadas
Manejo de datos estadísticos (QlikSense)	para la toma de decisiones institucionales, tales como la asignación de casos, carga de trabajo y distribución de tareas, entre otros de igual naturaleza.	Herramientas pagadas

Uruguay

Sistema de IA/Solución	Descripción	Ambiente de desarrollo
Inteligencia artificial para optimizar procesos judiciales de violencia de género (firma de proyecto con la Universidad de Buenos Aires (UBA)).	A través del proyecto se desarrollará una prueba piloto de un sistema de inteligencia artificial que permita detectar automatizadamente datos o patrones de información que permitan clasificar las denuncias por violencia contra las mujeres y las personas de su grupo familiar y, así, reducir tiempos y optimizar los tiempos de análisis y optimizar la clasificación en función de variables relevantes para tomar	Herramienta de Código Abierto

	<p>decisiones (que en muchos casos se basan en evaluar o reevaluar el riesgo y luego dictar las medidas correspondientes). El proyecto comprende un módulo basado en técnicas de aprendizaje automático y/o visión artificial y/o el uso de expresiones regulares algorítmicas a los fines de realizar: Detección y clasificación automatizada sobre datos o patrones de información relevantes de las denuncias escaneadas (colaborar con la automatización para evaluar la situación de la víctima: por ejemplo, denuncia en comisaría de policía).</p>	
<p>Servicio de interoperabilidad con la Fiscalía General de la Nación (FGN) respecto a solicitudes relativas a expedientes en materia penal (nuevo Código del Proceso Penal).</p>	<p>Permite que toda la comunicación de la FGN con el Poder Judicial se realice a través de este servicio.. que comunica el Sistema de gestión de ambas Instituciones.</p>	<p>Herramientas pagadas</p>

Como se puede observar, son pocos los países que han implementado sistemas de IA en la impartición de justicia. Ahora bien, dichos Estados han tenido beneficios adecuados tanto en el abatimiento de rezago como en la atención más rápida para las y los justiciables; sin embargo, falta mucho que hacer en esos países y por supuesto que estas innovaciones sean para todas las personas, siendo inclusivas especialmente para los grupos históricamente discriminados.

3.2 Sistemas de IA en la impartición de justicia en México

El Estado mexicano pese a ser vecino de 2 países que tiene avances significativos en la implementación de IA, lo cierto es que México no cuenta con un marco normativo que regule debidamente los sistemas de IA, sin embargo, encontramos que en los tres poderes de gobierno y en los diferentes niveles (federal, estatal y municipal) que han adquirido diversos sistemas, de acuerdo a un estudio realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) ha revelado que en México se utilizan al menos 119 distintas aplicaciones de IA, siendo la mayoría de los sistemas que usan las instituciones gubernamentales son chatbots o interfaces conversacionales impulsadas por inteligencia artificial (56%), seguido por aplicaciones de reconocimiento de imágenes (13%), los modelos predictivos (12%) y las herramientas de procesamiento de lenguaje (8%) (TECNOLOGÍA NEGOCIOS ESTRATEGIA 2025).

En el poder judicial de México encontramos que han implementado 12 sistemas de IA. Entre los que están utilizando, encontramos que el poder judicial federal ha adquirido el chatbot "Sor Juana" para facilitar el acceso a los proyectos de sentencia y "JullA", que es un buscador jurídico; por su parte, el poder judicial del Estado de México implementó un editor de textos para la elaboración de versiones públicas de sentencias que cuenta con herramientas intuitivas para identificar y sustituir datos sensibles.

Desafortunadamente México no ha desarrollado algo novedoso, según el especialista Guillermo Jiménez lo que se presenta como innovación suele ser apenas un 'frontend bonito' que utiliza modelos creados por gigantes tecnológicos como OpenAI o Google, sin desarrollo de lógica legal propia, sin entrenamiento contextual con jurisprudencia nacional, y sin retroalimentación experta (2025).

Derivado de una conferencia dictada por Guillermo Jiménez mencionó que no se ha construido infraestructura cognitiva desde el núcleo, ni se ha entrenado a los modelos con datos reales del sistema judicial mexicano, según el autor lo que se ha implementado no pasa de ser un chatbot que responde con generalidades, o sistemas que 'resumen' sin comprender realmente el entramado jurídico de una

sentencia, así también dejó claro que sí es posible construir desde México sistemas que realmente entienden, interpretan y producen razonamiento jurídico, de hecho adelantó que junto con el equipo de Masscer, están desarrollando una arquitectura robusta de inteligencia legal que sí parte desde lo profundo: modelos de lenguaje adaptados, entrenamiento con feedback experto, procesamiento de sentencias reales y generación automatizada de documentos jurídicos como demandas, contratos y recursos legales.

No obstante de los avances lentos que vemos en México, si vemos con esperanza que varias empresas como Masscer están tratando de aportar novedosos sistemas que pueden ayudar entre otras cosas a elaborar sentencias que tardarían unos cuantos segundos, lo cual podría garantizar para las y los justiciables el anhelado acceso a la justicia pronta y expedita, libres de estereotipos, ajenos a injerencias externas; empero, estos sistemas de IA deben estar debidamente alimentados por algoritmos confiables y que en todos los procesos participen especialistas, se respeten los derechos humanos y se prevean los posibles errores y como poder solucionarlos, así también, que jamás se separe la persona humana como supervisora y sancionadora de dichas resoluciones.

Conclusiones

Primera. - El uso de los sistemas de IA en el ámbito jurídico dejó de ser una aspiración o negación a una realidad. La pandemia Covid-19 nos enseñó que debemos encontrar alternativas para interrelacionarnos, trabajar, estudiar y, por supuesto, acceder a la justicia. Por ello nos encontramos en el momento óptimo para participar en este proceso de cambio; la IA llegó para quedarse en nuestro mundo, por ello debemos afrontar nuestras necesidades, nuestros recursos y, sobre todo hasta donde permitiremos que los sistemas intervengan en la impartición de justicia.

Segunda. - Es necesario trabajar en el marco normativo sobre IA, logrando que se armonice en la medida de lo posible con los instrumentos que han plasmado marcos de referencia en torno al respeto de los derechos humanos, previendo posibles errores y las soluciones debidas, y establecer responsabilidades a quien atente contra los derechos humanos y las instituciones.

Tercera. - En el acceso a la justicia la IA puede ofrecer herramientas eficaces para garantizar a las y los justiciables una atención pronta y expedita, que parte desde la presentación de una demanda, denuncia o cualquier petición, asesoría integral y en sus idiomas o lenguas indígenas, así como otros servicios que pueden brindarse.

Cuarta. - Los sistemas de IA relacionados con la administración e impartición de justicia deben estar siempre supervisados por personas humanas; con ello se tendrá mayor protección para evitar errores que afecten a las y los justiciables.

Quinta. - Utilizar sistemas de IA de manera adecuada, podrá mostrar a las y los juzgadores predicciones de resultados que podrán utilizar para resolver sus asuntos, dichas predicciones estarán exentas de prejuicios, estereotipos, o cualquier otra circunstancia de ponga en peligro la imparcialidad.

Bibliografía

Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos del 27 de julio de 1981,
Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22 de Noviembre del 1969.
Convenio Europeo de Derechos Humanos, Art. 13, 4 de noviembre de 1950.
Declaración de Toronto: Protección de los derechos a la igualdad y la no discriminación en los sistemas de aprendizaje automático, 16 de mayo de 2018.
Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948. Diccionario panhispánico del español jurídico: <https://dpej.rae.es/lema/acceso-a-la-justicia>
Galaviz Casas, José. “La MENTE en la máquina”, *Revista Ciencia*, enero-marzo, 2006, v. 67, n. 1.
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación de México, 11 de junio de 2003.
Miranda Gonçalves, Rubén. “Educación de calidad y Derechos Humanos en el siglo XXI: Descifrando el ODS 4”, *Revista Justiça do Direito*, v. 37, n. 2, 2023, pp. 264-293.
Miranda Gonçalves, Rubén. *Derechos Humanos, cultura e identidad: un estudio sobre el patrimonio cultural en Brasil*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 10 de diciembre de 1966.
Recomendación sobre la IA de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2019.
Recomendación sobre la ética de la IA de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, adoptada en París el 24 de noviembre de 2021, en su 41.ª reunión.
Reglamento de la Unión Europea 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, aprobado el 13 de junio de 2024.
Repertorio de la jurisprudencia constitucional 1986-1991, Doctrinas y principios constitucionales, Guatemala, Centro América, 1992.

STC 238/1992 FJ 3º, en Francisco Rubio Llorente, 2013, Derechos fundamentales y constitucionales (Doctrina jurisprudencial), Ariel Derecho.

<https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20200827STO85804/que-es-la-inteligencia-artificial-y-como-se-usa>

<https://www.cumbrejudicial.org/sites/default/files/2023-08/Aplicaciones%20de%20Inteligencia%20Artificial%20en%20los%20Poderes%20Judiciales.pdf>

https://circulotne.com/la-inteligencia-artificial-en-el-gobierno-de-mexico-revista-tne.html#google_vignette

Tutela Judicial Efectiva en México: Vías para denunciar y atender la Violencia Política en razón de Género

Alma Delia Eugenio Alcaraz²

Con la reforma al marco jurídico federal y local en México y sus entidades federativas, se introdujo la figura jurídica de violencia política contra las mujeres en razón de género y, con ella, se establecieron los procedimientos a través de los cuales las mujeres pueden denunciar su comisión o demandar la protección y restitución de sus derechos político electorales. A cinco años de su vigencia, son objeto de estudio, las vías para denunciar violencia política contra las mujeres en razón de género para verificar, si estas, garantizan la reunión de los componentes de la tutela judicial efectiva como un derecho integral que busca asegurar que el sistema judicial sea accesible, justo y eficaz para todas las personas, protegiendo sus derechos y resolviendo sus conflictos.

PALABRAS CLAVE: género, discriminación, igualdad, derechos humanos de las mujeres, derechos político electorales, violencia política, acceso a la justicia, tutela judicial, participación política.

² Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero, con Maestría en Derecho Constitucional y Electoral por la Universidad Americana de Acapulco, Doctorado en Ciencia Política por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado y Posdoctorado en Derecho Público por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Actualmente Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, México.

1. Derechos humanos de las mujeres

En México, con la reforma al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del año 2011³, se marcó un salto hacia el reconocimiento de los derechos humanos, ya que en él se incorpora el lenguaje de los derechos humanos al texto constitucional y se reconoce expresamente su vigencia de fuente internacional.

Efectivamente, a raíz de esta reforma, el legislador mexicano reconoce los derechos humanos de fuente internacional al señalar que los tratados internacionales que establezcan derechos humanos en que el Estado mexicano sea parte, se incorporan al bloque de constitucionalidad, según el cual ningún poder constituido está en posibilidad de restringirlos o suspenderlos, salvo en los casos de emergencia y los condicionamientos establecidos en la propia Constitución.

Bajo esta tesitura, los derechos humanos de las mujeres encuentran su mayor fuente de protección en los tratados internacionales y su mayor oportunidad en la interpretación más amplia que el juzgador debe realizar obligatoriamente.

En ese sentido, a partir de este nuevo marco legal, como lo señala Manrique Reyes, “los derechos humanos están profundamente relacionados con la democracia, pues a un mayor nivel demanda y satisfacción de los derechos humanos igualmente será mayor el nivel de democracia y de legitimidad de los sistemas políticos”.⁴

En ese sentido debemos considerar que, si los principales valores éticos sobre los que se sustenta la democracia son los derechos humanos y si los sistemas electorales como conjunto de reglas destinadas a estructurar la democracia, garantizan los derechos políticos, es incuestionable que nuestra democracia debe estar sustentada en los derechos políticos de las mujeres.

³ Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobado el 1 de junio de 2011 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

⁴ Manrique Reyes, Alfredo, página de internet El Rincón del Vago, abril, 2016, <http://html.rincondelvago.com/democracia-y-derechos-humanos-en-colombia.html>

Por tanto, partiendo de las premisas de que la igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres es un principio general, un derecho universal reconocido y garantizado por nuestra Carta Magna y por los tratados internacionales sobre derechos humanos firmados por México y que los derechos políticos electorales son derechos humanos, podemos concluir, por lo tanto, que los derechos políticos electorales como derechos humanos garantizan la plena participación política de las mujeres, sin discriminación de ningún tipo, en igualdad de condiciones y con las mismas oportunidades que los hombres, en los cargos públicos y en la toma de decisiones en todos los niveles.

Sobre todo, cuando la Recomendación General No. 19 adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en el año 1992, establece que “La violencia contra la mujer es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”.

Entonces ¿Es realmente posible hablar de igualdad sustantiva cuando impera la violencia contra las mujeres? ¿Es posible hablar de una igualdad real cuando las mujeres son violentadas por ejercer sus derechos políticos?

En respuesta es preciso señalar que el derecho a la igualdad, implica, en términos de los derechos políticos electorales, lograr que el proceso para acceder a un cargo y el ejercicio del mismo se realice en condiciones libres de discriminación y de violencia.

2. Violencia política contra las mujeres en razón de género.

El problema de la violencia política contra las mujeres en razón de género, si bien no es novedoso ni exclusivo del estado mexicano (existe desde que la primera mujer ocupó un cargo de representación popular), si lo es que, después de décadas de años de estar invisibilizada por considerarse natural como parte del juego o contienda política, su visibilización ha cobrado importancia en los últimos diez años a nivel mundial, sobre todo en América Latina, siendo México uno de los países donde el intento de conceptualizar y reglamentar esta figura pudo lograrse,

a partir de la incidencia y crueldad de las acciones realizadas en contra de mujeres para impedir su participación política.

A manera de contexto del porque su visibilización e incidencia, es preciso compartir que, en México se dieron avances gigantescos para alcanzar la paridad de mujeres y hombres, entre otros:

El 10 de febrero del 2014, se publicó la reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que en su fracción I, párrafo segundo estableció el registro con paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales. Con ello se obtuvo que en la mitad de las candidaturas de todos los partidos políticos fueran registradas mujeres.

Posteriormente, con la aprobación y expedición del Decreto en materia de Paridad entre Géneros, mejor conocido como paridad de género en todo, mediante la reforma a los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se garantizó que la mitad de los cargos de decisión política en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), en los tres poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en los organismos autónomos sean para mujeres. Con ello se obtuvo, en materia político electoral, que el Congreso de la Unión (Senadurías y Diputaciones) y los 32 Congresos locales estuvieran integrados paritariamente y se incrementara el número de mujeres en la integración del órgano de gobierno municipal denominado Ayuntamiento.

Bajo estas dos acciones sustanciales, sumadas a sentencias emitidas por los Tribunales Electorales y los acuerdos emitidos por los Institutos Electorales, se dio inicio y logró el acceso de un mayor número de mujeres a los cargos de representación popular y de toma de decisiones hasta lograr la paridad (50% o más); sin embargo, junto con ello, se hizo visible y evidente la violencia política ejercida en contra de las mujeres, tanto para acceder al cargo como para desempeñar el ejercicio del mismo.

En efecto, ante el ingreso de un mayor número de mujeres en la política, la reacción de aquellos que históricamente detentaban la exclusividad de los cargos, resultó violenta, derivándose conductas de discriminación, descalificación y odio a

las mujeres, ello tan solo por el hecho de ser mujeres. Ante esto, se hizo imperante la necesidad de configurar el andamiaje jurídico para su protección personal y la de sus derechos políticos electorales.

3. Hacia el marco normativo en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Hasta el año 2017, en México, no se tenía un acercamiento a un concepto de violencia política en razón de género y no obstante que en algunas Entidades Federativas se tenían esbozos para su definición, fue a partir del Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres⁵ que se obtiene un concepto, según consigna el propio documento, a partir de los instrumentos internacionales denominados Convención de Belém do Pará y Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer, así como de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Preciso es señalar que dicho Protocolo se convirtió en una herramienta que trató de responder a la ausencia de un marco normativo integral y de políticas concretas en la materia y respondió a la necesidad de contar con lineamientos generales que permitieran a las autoridades actuar de forma inmediata frente a las víctimas.

Bajo el Protocolo y las resoluciones dictadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se crearon los criterios para juzgar conductas de violencia política, y de forma trascendente, se emitió por la Sala Superior la jurisprudencia 21/2018⁶, aún vigente, que establece los elementos que deben analizarse para acreditar la existencia de violencia política de género dentro de un debate político.

⁵ Elaborado a iniciativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en conjunto con el Instituto Nacional Electoral (INE), la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (Subsecretaría-DDHH), la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA),

⁶ “VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE”. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 21 y 22.

Es el 13 de abril de 2020 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género⁷.

A partir de esta reforma, por fin, en México se contaba con un marco normativo integral que establecía atribuciones, facultades y obligaciones para las autoridades y lo más importante, derechos para las víctimas.

Así, con este marco jurídico nacional que se integra al marco jurídico internacional y, al marco jurídico estatal con la homologación que las Entidades Federativas realizaron a sus leyes, se configura el diseño institucional para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género.

4. Concepto y elementos de la violencia política contra las mujeres en razón de género.

El concepto de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género se encuentra en los artículos 20 Bis de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y 3, primer párrafo, inciso k) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y definen a esta como:

“Toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de

⁷ Conforme al Transitorio Primero, del citado Decreto, las reformas y adiciones entraron en vigor el catorce de abril veinte.

las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.

Se entenderá que las acciones u omisiones se basan en elementos de género, cuando se dirijan a una mujer por su condición de mujer; le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella.

Puede manifestarse en cualquiera de los tipos de violencia reconocidos en esta Ley y puede ser perpetrada indistintamente por agentes estatales, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, por un particular o por un grupo de personas particulares.”

Derivado del análisis del concepto, así como de la línea jurisprudencial 21/2018, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son 5 los elementos que deben concurrir para que se actualice la violencia política contra las mujeres en razón de género, a saber:

a) Primer elemento. Que la violencia se dé en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público.

Sin importar el hecho de que se manifieste en el ámbito público o privado, en la esfera política, económica, social, cultural, civil, u otra cualquiera; tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier relación interpersonal, en la comunidad, en un partido o institución política.

Por tanto, los actos u omisiones se cometen durante y alrededor de las elecciones, durante los preparativos de las elecciones y cuando las mujeres han asumido el cargo, puede ser entonces, en los procesos internos, en la campaña, en la jornada electoral, en la calificación de las elecciones o en el ejercicio del cargo de elección popular o en el acceso y ejercicio de la función pública.

b) Segundo elemento. Que los actos sean perpetrados por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o

representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas.

En el conocimiento de casos emblemáticos perpetrados en contra de mujeres, ha quedado evidenciado que las agresiones pueden provenir de la sociedad, incluida la familia, los amigos, miembros de su comunidad o líderes religiosos; de los medios de comunicación, con enorme potencial de las redes sociales; de actores en la política, incluidos colegas, opositores, directivos o miembros del mismo partido; de servidores públicos, entre éstos, superiores jerárquicos o compañeros de trabajo y otros actores como las fuerzas de seguridad pública.

3. La afectación sea simbólica, verbal, patrimonial, económica, física, sexual y/o psicológica.

La afectación se presenta por la generación de uno o más tipos de violencia cometido en contra de la mujer, esto es, en su comisión puede generarse en específico o conjuntamente cualquiera de los tipos de violencia siguientes:

I. Violencia psicológica. Cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio.

II. Violencia física. Cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma, objeto, ácido o sustancia corrosiva, cáustica, irritante, tóxica o inflamable o cualquier otra sustancia que, en determinadas condiciones, pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas.

III. Violencia patrimonial. Cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos

patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima.

IV. Violencia económica. Cualquier acción u omisión del agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral.

V. Violencia sexual. Cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder, que se puede dar en el espacio público o privado, que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto.

VI. Violencia Simbólica y/o Encubierta. La forma de violencia que se manifiesta a través de la imposición de estructuras de sentido y significados culturalmente aceptados que, sin embargo, reproducen relaciones de dominación. Son los mensajes, valores, símbolos, íconos, signos e imposiciones sociales, económicas, políticas, culturales y de creencias religiosas que transmiten, reproducen y consolidan relaciones de dominación, exclusión, desigualdad y discriminación, naturalizando la subordinación de las mujeres.

También es común que en la comisión de violencia política en razón de género además de converger uno o varios tipos de violencia, converja con una o varias modalidades de violencia contra las mujeres, así es común encontrar violencia política en razón de género con violencia en el ámbito familiar, laboral o docente, en la comunidad, digital o mediática o con violencia institucional.

d) Cuarto elemento. Tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.

La acción u omisión, de manera enunciativa pero no limitativa tiene por objeto menoscabar o anular el ejercicio de los derechos político- electorales siguientes:

- a) El derecho a la participación política;
- b) Los derechos a votar y a ser electo, y
- c) El derecho a tener acceso a la función pública.

e) Quinto elemento. Se basa en elementos de género, es decir: I. Se dirija a una mujer por ser mujer; II. Tenga un impacto diferenciado en las mujeres; o III. Afecte desproporcionadamente a las mujeres.

Los elementos para considerar que la violencia es en razón de género, son:

Primero. La violencia se dirige a una mujer tan solo por el hecho de ser mujer, esto es, las agresiones están especialmente planificadas y orientadas en contra de las mujeres por su condición de mujer y por lo que representan en términos simbólicos bajo concepciones basadas en prejuicios.

Segundo. Cuando la violencia tiene un impacto diferenciado en las mujeres o les afecta desproporcionadamente, esto es, cuando las consecuencias de los hechos se agravan ante la condición ser mujer. En ello habrá que tomar en cuenta las afectaciones que un acto de violencia puede generar en el proyecto de vida de las mujeres.

5. Vías para denunciar violencia política contra las mujeres en razón de género.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída en el expediente JDC-646/2021, aclaró, precisó y delimitó las directrices a considerar para determinar la vía en que debe sustanciarse una demanda, queja o denuncia por violencia política contra las mujeres en razón de género. Señaló que:

I. Si la pretensión es que le sea impuesta una sanción al que ejerce la violencia, la vía será el Procedimiento Especial Sancionador, por lo que deberá presentar una queja o denuncia ante el órgano electoral administrativo, llámase Instituto Nacional

Electoral en el ámbito federal u órgano electoral local tratándose del ámbito estatal, la que será resuelta por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el ámbito federal y por el tribunal local de la Entidad Federativa, que se trate, en el ámbito local.

II. Si la pretensión es la protección del uso y goce del derecho político electoral presuntamente violado y la restitución de éste, la vía es el juicio de la ciudadanía, que conocerá y resolverá el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁸ en el ámbito federal o el Tribunal Electoral del Estado⁹, de que se trate, en el ámbito estatal.

III. Si la conducta reúne los elementos de un tipo penal, la vía es la denuncia ante la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales de la Fiscalía General de la República, en el ámbito federal o de la Fiscalía General del Estado, de que se trate, en el ámbito estatal.

Ahora bien, toda vez que la violencia política genera distintos tipos de responsabilidad: penal, electoral, administrativa, civil, incluso en algunos casos podría hablarse de responsabilidad internacional, la presentación de una demanda o denuncia ante una vía, no excluye la presentación de la misma en otra vía.

En ese tenor, se podrá denunciar en una, dos o todas las vías. Ello porque se reitera, la responsabilidad que se genera es diversa y la pretensión es diferente.

Enseguida se abordarán las vías para denunciar violencia política en razón de género, enunciando las establecidas en las leyes generales, de aplicación federal y local, ya que adentrarnos a las del ámbito estatal será complejo y en extremo extenso, aun cuando la generalidad es que se replique el modelo federal.

I. Procedimiento Especial Sancionador.

El Procedimiento Especial Sancionador (PES) es el recurso jurídico administrativo diseñado para tutelar la regularidad de los procesos electorales y la salvaguarda

⁸ Se denomina Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano.

⁹ Se denomina indistintamente Juicio Electoral Ciudadano o Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano.

de los principios constitucionales en la materia, de manera expedita¹⁰, especialmente en casos de infracciones graves durante los procesos electorales y de violencia política en razón de género tanto en proceso electoral como en interproceso electoral (fuera de proceso).

La característica fundamental de este procedimiento es su expeditéz que permite una resolución pronta de las denuncias presentadas, en virtud de la necesidad de evitar que las infracciones generen perjuicios irreparables, por lo que, la autoridad jurisdiccional electoral debe resolver el asunto dentro de las 72 horas a que le sea turnado el expediente.

Importante es destacar que aun cuando el derecho administrativo sancionador electoral no es penal, ambos son manifestaciones del poder punitivo estatal, por lo que le son aplicables los principios del *ius puniendi* desarrollados por el derecho penal, esto significa que los principios que rigen el derecho penal, como la legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, y proporcionalidad, también se aplican, *mutatis mutandis* (cambiando lo que se debe cambiar), al ámbito administrativo sancionador electoral.

El procedimiento especial sancionador¹¹ es de conocimiento mixto, ya que la competencia para conocerlo corresponde a dos instituciones del Estado, por una parte, el Instituto Nacional Electoral (INE) llevará a cabo el trámite e instrucción del procedimiento, en tanto que el Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación (TEPJF), a través de su Sala Regional Especializada¹², ejercerá la atribución constitucional de resolver las quejas que para estos efectos se presenten.

Acerca del trámite de sus sustanciación y resolución, se tiene que, una vez presentada la denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral deberá de admitirla o desecharla en un plazo máximo de 24 horas. En el caso de que la autoridad

¹⁰ <https://portal.ine.mx/direccion-del-pes/>

¹¹ Consultar artículos del 470 al 477, del Capítulo IV, del Título Primero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹² Hasta el mes de septiembre de 2025 serán resueltos por la Sala Regional Especializada, la cual por la reforma legislativa publicada el 15 de septiembre de 2024, se extinguirá, quedando aun no claro cómo se distribuirá la competencia para resolver.

considere que debe de admitirse, se emplazará a las partes a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro de las 48 horas computadas a partir del emplazamiento.

En la audiencia que se desarrolla de forma oral, en principio, se fija la litis entre las partes denunciante y denunciada, concluida esta, se desahogan las pruebas ofrecidas por las partes y, concluido el desahogo, las partes expresan sus alegatos y realizado ello, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral cierra la audiencia y de manera inmediata, procede a remitir el expediente a la Sala Regional Especializada.

Recibido el expediente, la Sala Regional Especializada revisará su debida integración y, en caso de advertir omisiones o violaciones procesales, podrá ordenar al Instituto Nacional Electoral que subsane las deficiencias, así como realizar los requerimientos necesarios para contar con los elementos de convicción suficientes.

En el caso, de que el expediente se encuentre debidamente integrado, la Sala, a través de la magistratura ponente, procede a elaborar en el término de 48 horas, a partir de su turno formal, el proyecto de resolución que conforme a derecho corresponda y dentro del plazo de las 24 horas siguientes, lo pondrá a consideración del pleno que deberá emitir la resolución, en el que podrá concluir con la inexistencia de la infracción o bien con la existencia de violencia política en razón de género, proponiendo, en este caso, la sanción a imponer acorde con la ilicitud acreditada y las circunstancias particulares del sujeto infractor; así también, podrá decretar las medidas de reparación integral que se considere pertinentes.

Dentro de estas podrá ordenar, además, la inscripción del infractor en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género.

También, es pertinente señalar que, si las conductas antes señaladas son cometidas por personas del servicio público, pueden dar lugar a responsabilidad administrativas en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

II. Juicio de la Ciudadanía.

El Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, se establece como la vía legalmente prevista, a favor de las ciudadanas y los ciudadanos para impugnar la legalidad y validez de un acto o resolución de la autoridad electoral o de los partidos políticos que violen sus derechos de:

- Derecho a ser electa o electo.
- Asociarse individual, libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos del Estado.
- Afiliarse libre e individualmente a los Partidos Políticos.
- Derechos de militancia partidista previstos en la normatividad intrapartidaria.

Específicamente, el artículo 80, numeral I, fracción h), establece que el juicio podrá ser promovido cuando se considere que se actualiza algún supuesto de violencia política contra las mujeres en razón de género, en los términos establecidos en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El Juicio de la Ciudadanía forma parte del Sistema de Medios de Impugnación que, por disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde conocer a nivel federal al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, a nivel estatal, al Tribunal Electoral de la Entidad Federativa de que se trate (en cada una de las 32 Entidades Federativas existe un Tribunal Electoral como un órgano autónomo e independiente a cualquiera de los poderes del Estado).

El Juicio de la Ciudadanía debe presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto recurrido o se hubiere notificado.

Si es durante proceso electoral deberá considerarse que todos los días y horas son hábiles, los plazos se contabilizan las veinticuatro horas del día, de domingo a lunes. Si es durante receso electoral (interproceso), deberá considerarse que los

plazos contabilizan solo en días hábiles, esto es, de lunes a viernes, excepción de sábados, domingos y los declarados días inhábiles.

La demanda deberá reunir los requisitos que establece la ley de la materia, siendo fundamentales, que la actora tenga el carácter de ciudadana, que firme autógrafamente la demanda, que ofrezca pruebas aun cuando estas sean solo indicios y realice la narración de los hechos, agravios y preceptos presuntamente violados, aunque en este último caso, opera lo que la ley denomina la suplencia de agravios que consiste en que la autoridad debe suplir las deficiencias u omisiones en los agravios si éstos pueden ser deducidos de los hechos señalados en el escrito inicial de demanda.

Por cuanto al trámite, una vez recibida la demanda, esta será turnada a la magistratura ponente, la que sustanciará el expediente y presentará el proyecto de resolución al Pleno, proponiendo su improcedencia por no reunir alguno de los requisitos o bien una resolución que resuelva el fondo del asunto, la cual podrá ser en sentido de declarar la afectación de un derecho político electoral de la mujer por la comisión de violencia política en razón de género o bien declarar que el perjuicio alegado es infundado (no tiene razón en sus argumentos y pretensión).

III. Delito electoral.

La Ley General en Materia de Delitos Electorales es el ordenamiento legal en México que tipifica y sanciona las conductas que constituyen delitos electorales, y establece la coordinación entre la Federación y los estados para su investigación, persecución y sanción.

A diferencia del procedimiento Especial Sancionador y el Juicio de la Ciudadanía, tratándose de delitos electorales, no existe un símil a nivel estatal, ya que no se prevén estos tipos penales en los códigos penales, toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta solo al Congreso de la Unión a legislar sobre delitos electorales; no obstante, ello no merma su eficacia, ya que al ser la Ley en Materia de Delitos Electorales una ley general, esta tiene aplicabilidad y es obligatoria tanto en el ámbito federal y local.

La General en Materia de Delitos Electorales establece que, comete el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género quien por sí o interpósita persona realice cualquiera de los 14 supuestos establecidos en el artículo 20 bis.

En el mismo artículo se establecen las sanciones para la persona agresora, las cuales se encuentran graduadas de acuerdo a cada supuesto y se incluyen como agravantes, entre otras, si la violencia es cometida contra una mujer indígena. Así:

- a)** Las conductas señaladas en las fracciones de la I a la VI, serán sancionadas con pena de cuatro a seis años de prisión y de 200 a 300 días multa.
- b)** Las conductas señaladas en las fracciones de la VII a la IX, serán sancionadas con pena de dos a cuatro años de prisión y de 100 a 200 días multa.
- c)** Las conductas señaladas en las fracciones de la X a la XIV, serán sancionadas con pena de uno a dos años de prisión y de 50 a 100 días multa.

Cuando las conductas señaladas en las fracciones anteriores fueren realizadas por servidora o servidor público, persona funcionaria electoral, funcionaria partidista, aspirante a candidata independiente, precandidata o candidata, o con su aquiescencia, la pena se aumentará en un tercio.

Cuando las conductas señaladas en las fracciones anteriores, fueren cometidas contra una mujer perteneciente a un pueblo o comunidad indígena, la pena se incrementará en una mitad.

Por cuanto al trámite, este inicia con la presentación de la denuncia, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales inicia una carpeta de investigación para recabar pruebas y determinar si existen elementos para configurar un delito electoral; si la investigación arroja elementos suficientes, el agente del Ministerio Público presenta la denuncia ante el Juez, solicitando el inicio de un proceso penal, esto es, el Ministerio Público realizará la presentación de la acusación, seguida de una audiencia inicial donde se evalúan los datos de prueba presentados. Si el Juez de control encuentra elementos suficientes, dicta un auto de vinculación a proceso, estableciendo los hechos por los cuales se le juzgará y las medidas cautelares que se aplicarán. Posteriormente, se abre la etapa

intermedia donde se preparan los elementos para el juicio oral, y finalmente, se lleva a cabo el juicio oral donde se determina la culpabilidad o inocencia del imputado.

6. Diferencia entre obstrucción del cargo, violencia política y violencia política en razón de género.

Ahora bien, no toda violencia en la política es en razón de género, por ello, es necesario diferenciar la obstrucción del cargo, de la violencia política, y de la violencia política en razón de género.

Así también, no toda violencia política en razón de género es competencia de los órganos electorales, En ese tenor, solo cuando las circunstancias concretas de los hechos tengan alguna relación o vínculo directo con la competencia material de la autoridad electoral y valorando caso a caso las circunstancias concretas se podrá definir la competencia de las autoridades electorales para investigar y, en su caso sancionar la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Obstrucción del cargo.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estima que la infracción por actos de obstrucción en el ejercicio del cargo se configura cuando un servidor público lleva a cabo actos dirigidos a evitar que una persona electa popularmente, ejerza el mandato conferido en las urnas, o evita que cumpla con sus obligaciones constitucionales y legales.

Violencia política.

Así también, considera que se actualiza la violencia política cuando los actos que se llevan a cabo por una persona servidora pública en detrimento de otra, se dirigen a afectar el ejercicio y desempeño del cargo y a demeritar la percepción

propia y frente a la ciudadanía de la imagen y capacidad, o a denostar, menoscabar, o demeritar los actos que realiza en ejercicio del cargo público para el que resultó electa; ello en detrimento de su derecho político-electoral de ser votada o votado en su vertiente de ejercicio y desempeño del cargo

En ese sentido, la violencia política no se configura como un supuesto destinado, exclusivamente a proteger el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, sino que tiene una connotación más amplia, pues en ese supuesto, se involucran relaciones asimétricas de poder, por lo que su alcance es el de proteger los derechos político-electorales de las ciudadanas y ciudadanos, con independencia del género de la persona que la ejerce y quien la resiente.

Violencia política en razón de género

Recordemos la violencia política en razón de género son 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, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público.

Mona Krook y Juliana Restrepo señalan en su artículo “*Violencia contra las mujeres en política. En defensa del concepto*”¹³ que “la violencia contra las mujeres en la política es un fenómeno independiente de la violencia contra los políticos y la violencia en la sociedad en general. Aunque estos dos fenómenos pueden, sin duda, estar dirigidos contra las mujeres, la violencia contra las mujeres en política tiene la motivación específica de buscar restringir la participación política de las mujeres como mujeres, lo que la hace una forma distinta de la violencia, que afecta no sólo a la víctima individual, sino que

¹³ KROOK, MONA, Lena y RESTREPO SANÍN, Juliana, “*Violencia contra las mujeres en política En defensa del concepto*”, en *Revista Política y Gobierno*, Volumen XXIII · número 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México, 2016.

comunica a las mujeres y a la sociedad que las mujeres como grupo no deberían participar en política.

Recuérdese es en razón de género cuando la violencia es en contra de una mujer tan solo por el hecho de ser mujer.

Así para diferenciar entre la violencia política y la violencia política contra las mujeres por razones de género habrá que preguntarse, ¿el acto u omisión se dirige a una mujer por ser mujer? ¿Tiene un impacto diferenciado y/o afecta desproporcionadamente a las mujeres? Si las respuestas son afirmativas estamos ante una violencia política contra las mujeres en razón de género.

En consecuencia, cuando las mujeres políticas son atacadas solamente por sus ideas políticas no es un caso de violencia política contra las mujeres en razón de género, pero si el ataque es a través de estereotipos de género, enfocándose en su cuerpo y los roles tradicionales se advierte un ataque por su condición de mujer.

7. Juzgar con perspectiva de género, de interculturalidad y de interseccionalidad.

I. Perspectiva de género.

Ahora bien, en cualquiera de las tres vías en que se denuncie, es deber de quien conoce de los procedimientos aplicar las perspectivas y reglas de protección para las mujeres, grupo históricamente discriminado.

En principio, deberá aplicarse la perspectiva de género. Juzgar con perspectiva de género puede resumirse en el deber de impartir justicia sobre la base del reconocimiento de la particular situación de desventaja en la cual históricamente se han encontrado las mujeres como consecuencia de la construcción que socioculturalmente se ha desarrollado en torno a la posición y al rol que debieran asumir, por lo que con este reconocimiento, quienes realicen la función de juzgar, podrán identificar las discriminaciones que pueden sufrir las mujeres, ya sea directa o indirectamente, con motivo de la aplicación del marco normativo e institucional mexicano.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máximo Tribunal Constitucional en México, ha establecido que la perspectiva de género es una categoría analítica para deconstruir lo que histórica, social y culturalmente se ha entendido como “lo femenino” y “lo masculino”. Por lo cual, la obligación de juzgar con perspectiva de género significa reconocer la particular situación de desventaja en la cual, históricamente, se han encontrado las mujeres como consecuencia de la construcción que socioculturalmente se ha desarrollado en torno a la posición y al rol que debieran asumir.

Acorde a la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación “ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO” habrá que seguir los pasos para que las y los operadores de justicia cumplan con su obligación de juzgar con perspectiva de género:

En consecuencia, cuando se alegue violencia en razón de género, al ser un problema de orden público, las autoridades electorales deben realizar un análisis con perspectiva de género de todos los hechos y agravios expuestos, a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia y el debido proceso.

II. Perspectiva intercultural.

Aunado a ello, en el caso de que la mujer sea indígena o afroamericana deberá aplicarse la perspectiva intercultural.

La perspectiva intercultural es la capacidad de entender y valorar las diferencias culturales, promoviendo la convivencia armónica y el respeto mutuo entre diferentes grupos culturales. Implica reconocer que cada cultura tiene sus propias formas de ver el mundo y sus propios valores, y que estas diferencias no deben ser motivo de conflicto, sino de enriquecimiento mutuo.

III. Perspectiva de interseccionalidad.

Si las mujeres por ser pertenecientes a algunos grupos, además de sufrir discriminación por el hecho de ser mujeres, son objeto de otras múltiples formas de discriminación por otras razones, como la raza, el origen étnico, la nacionalidad, la religión, la discapacidad, la edad, la clase, u otros factores deberá estudiarse el asunto bajo una perspectiva de interseccionalidad.

La interseccionalidad permite contemplar los problemas desde una perspectiva integral, identificando las desventajas y discriminaciones que confluyen en el caso y, por lo tanto, el abordaje a partir de dicha realidad.

8. Reglas especiales para juzgar violencia política en razón de género.

Considerando que la violencia política en razón de género no responde a un paradigma o patrón común que pueda fácilmente evidenciarse y hacer visibles las conductas, sobre todo en casos en los que los simbolismos discriminatorios y de desigualdad a la persona violentada forman parte de una estructura social, en la atención de los asuntos, la persona juzgadora deberá aplicar reglas de más amplia protección, entre ellas, las reglas de la valoración de la carga de las pruebas.

En los asuntos en los que se aducen actos constitutivos de violencia política en razón de género, generalmente no existen pruebas directas para poder determinar la acreditación de los hechos, ya que, en muchos de los casos, estas, suceden en lugares en donde sólo se encuentran la víctima y el victimario que impiden tener a la denunciante elementos directos para poder acreditarlos, por lo que es necesario acudir a un estándar probatorio, a partir de los indicios que obren en cada expediente.

Así, es aplicable:

- **La reversión de la carga de la prueba.** Opera al encontrarse involucrado un acto de discriminación. La persona demandada o victimaria es la que tendrá

que desvirtuar de manera fehaciente la inexistencia de los hechos en los que se base la infracción.

- **La presunción de veracidad sobre lo que acontece en los hechos narrados.** No se puede esperar la existencia cotidiana de pruebas testimoniales, gráficas o documentales que tengan valor probatorio pleno, por ello, la víctima goza de presunción de veracidad sobre lo que acontece en los hechos narrados y la aportación de pruebas de la víctima constituye una prueba FUNDAMENTAL sobre el hecho.
- **La prueba indirecta.** Al no existir generalmente una prueba directa, se recurre a la acreditación de los hechos a través de pruebas indirectas. Consecuentemente, cobra relevancia la prueba circunstancial, así, la manifestación por actos de violencia política en razón de género de la víctima más indicio o conjunto de indicios probatorios, aunque no sea de la misma calidad, hace la prueba circunstancial de valor pleno. Así, esta prueba presupone: (i) que los hechos que se toman como indicios estén acreditados, dado que no cabe construir certeza sobre la base de simples probabilidades; no que se trate de hechos de los que sólo se tiene un indicio, (ii) que concurra una pluralidad y variedad de hechos demostrados, generadores de esos indicios, (iii) que guarden relación con el hecho que se trata de demostrar y (iv) que exista concordancia entre ellos.

9. Tutela judicial efectiva.

Hasta ahora, se ha compartido el marco que reglamenta las vías y procesos para denunciar y atender la violencia política en razón de género, por lo que en este momento es preciso, verificar si con ellos se garantiza la tutela judicial efectiva.

El derecho a la tutela judicial efectiva es uno de los derechos más importantes de la persona, reconocidos tanto en la Constitución Mexicana como en los instrumentos internacionales. El artículo 17 Constitucional y el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconocen el derecho a un efectivo acceso a la justicia que implica, el derecho de la persona a ser oída, con

las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente, imparcial, establecido con anterioridad por la ley, ya sea en la sustanciación de cualquier acusación penal o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. Aunado a ello, el derecho a la tutela efectiva implica la libertad de acceso a la justicia, obtener una sentencia motivada, fundada y expedita en un tiempo razonable y, finalmente, el cumplimiento de la misma¹⁴.

El Doctor Héctor Fix-Zamudio considera a la tutela judicial efectiva una contraprestación del Estado al gobernado, pues éste tiene la obligación de crear la estructura jurisdiccional encargada de administrar justicia.

Por su parte, el autor Luis Gerardo Rodríguez expresa que la tutela judicial efectiva en materia electoral tiene como uno de sus cometidos principales garantizar la satisfacción efectiva de los derechos políticos de los ciudadanos (la actuación de las leyes electorales), como son la certeza de votar y ser votado, sin interferencias de ningún tipo. Por lo que, la labor hermenéutica del juzgador debe, por cualquier método, buscar la actuación efectiva de la ley, esto es, del derecho violentado al ciudadano.¹⁵

Bajo estas tres perspectivas: la tutela judicial como la obligación de crear la estructura jurisdiccional encargada de administrar justicia; como el derecho a un efectivo acceso a la justicia, obtener una sentencia motivada, fundada y expedita en un tiempo razonable y el cumplimiento de la misma, y como la obligación de garantizar la satisfacción efectiva de los derechos políticos de los ciudadanos, es que podemos concluir que en México existe una tutela judicial efectiva en la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Efectivamente, México cuenta con la estructura y andamiaje jurídico para que las mujeres accedan a la justicia administrada por autoridades electorales debidamente constituidas, siendo los tribunales electorales quienes resuelven fundada y motivadamente en tiempo breve, al establecerse en la ley

¹⁴ RODRÍGUEZ Lozano Luis Gerardo, “La tutela judicial efectiva en materia de derechos político-electorales”, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, p.9.

¹⁵ Ídem, p. 25.

procedimientos expeditos para sancionar al infractor y/o para restituir los derechos político electorales de las mujeres.

Refuerza la conclusión anterior, el Informe sobre la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género en México en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024, presentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en este año 2025, que da cuenta de la actividad en cuanto a la denuncia y atención de los casos de violencia política en razón de género tanto en el ámbito federal como en el local durante el último procesal.

A partir de la recopilación y análisis de los datos de los casos registrados por los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), el Instituto Nacional Electoral (INE), los Tribunales Electorales Locales y las organizaciones de la sociedad civil, obtuvieron datos interesantes, algunos de los cuales se comparten.

- Da cuenta con el registro de un total de 1,568 casos de supuesta Violencia Política en Razón de Género (VPG) acontecidos durante el proceso electoral concurrente 2023-2024, cifra que se obtiene de sumar 955 casos reportados en el Formulario del OPPMM¹⁶ y datos obtenidos de las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (66 casos que solo recibieron orientación y 889 que sí fueron denunciados formalmente); más 526 denuncias penales por VPG que reportaron las Fiscalías de Delitos Electorales; más los 87 asuntos atendidos por la Defensoría Especializada en Mujeres del TEPJF (se atendieron 93 casos, pero 6 de ellos ya estaban registrados en el Formulario).
- De un total de 1,568 casos de supuesta VPG, en su gran mayoría no ha sido posible realizar el análisis del fondo de los asuntos para determinar si en verdad existió o no VPG.

Así, de un total de 749 quejas de VPG por vía administrativa electoral Procedimiento Especial Sancionador (PES), en el 44.7% de las quejas

¹⁶ Formulario Único de Registro y Seguimiento de Casos de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México. Instrumento elaborado por el TEPJF para recabar información para la integración del presente informe.

no se analizó el fondo del asunto porque las denuncias no cumplieron requisitos procesales o se presentaron ante autoridades incompetentes para tramitar y resolverlas; el 21.2% todavía se encuentran en trámite o sustanciación. Solamente en el 32.6% de las quejas PES se ha analizado el fondo del asunto, y en la gran mayoría de los casos (23.9%) se determinó que no se acreditó la violencia denunciada y en un número reducido de casos que equivale a 8.7% se concluyó la sí existencia de VPG.

- La gran mayoría de los asuntos en que se denuncia VPG están focalizados en el ámbito municipal, sobre todo en la etapa de las campañas electorales seguida de la fase en que se desempeñan los cargos de elección popular.
- Los principales perpetradores de VPG son las personas candidatas a cargos de elección popular; los dirigentes, militantes, simpatizantes y representantes de partidos políticos; y los Presidentes Municipales, y todas esas personas están vinculadas con los partidos políticos.
- La VPG afecta a las mujeres de todos los partidos políticos, ya que se presentan denuncias por mujeres que militan o son candidatas postuladas por todas las fuerzas políticas nacionales y varios partidos políticos locales. Entonces la VPG es un fenómeno producto de la cultura patriarcal y machista, y no está vinculada con alguna ideología que abanderan los partidos políticos.
- Un gran porcentaje de los casos de VPG se concretan a través de mensajes o publicaciones en redes sociales. Ello luego dificulta conocer la identidad de la persona responsable de un perfil de redes sociales.
- El Instituto Nacional Electoral (INE), órganos públicos electorales (OPLES), Tribunales Electorales Locales y Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), autoridades que tramitan, sustancian y resuelven el fondo de los asuntos de VPG, que a la brevedad posible se pronuncien sobre la existencia o no de VPG, porque la tardanza

obstaculiza el acceso a la justicia (por ejemplo, un PES se resolvió 11 meses después de la presentación de la queja).

- Los datos denotan la necesidad de fortalecer la capacitación de las mujeres y personas litigantes con talleres prácticos en donde se les enseñe a detectar los actos y omisiones que pueden constituir VPG, denunciar adecuadamente los casos de VPG, para evitar que resulten improcedentes (por no cumplir con algún requisito, no ratificar la denuncia o no cumplir con algún requerimiento, o porque se presentó ante autoridad incompetente), y se planteen los hechos de manera clara aportando las pruebas pertinentes para que obtengan una sentencia de fondo en la que se declare la existencia de VPG, para evitar lo que sucede actualmente, en el sentido de que en la gran mayoría de los casos se concluye que no se acredita la VPG denunciada.
- Las mujeres víctimas de VPG deben tener una estrategia al momento de denunciar, para plantear el caso a través de diversos instrumentos jurídicos (vía PES, vía jurisdiccional, vía penal, vía partidos políticos, inclusive vía responsabilidad administrativa ante los órganos internos de control de las instituciones públicas si la persona perpetradora tiene la calidad de servidora pública).

Así, el informe concluye que a pesar de que México cuenta con un robusto andamiaje jurídico para denunciar los casos de VPG, no obstante prevalecen múltiples desafíos para que los asuntos planteados sean tramitados, sustanciados y resueltos en forma adecuada, y se garantice a las presuntas víctimas el acceso pleno a la justicia, ya que se evidenció que las mujeres víctimas de VPG requieren servicios de asesoría, orientación y representación jurídica especializados que propicien la presentación de denuncias o medios de impugnación adecuadamente formulados para garantizarles su acceso a la justicia.

Por tanto, la fortaleza es el andamiaje jurídico y la eficacia de los procedimientos para denunciar los casos de violencia política en razón de género, pero la

debilidad se centra en el desconocimiento para presentar la denuncia o demanda por parte de las mujeres o su equipo de abogacía.

Siendo este, entonces, un saldo pendiente o desafío a atender por el Estado Mexicano. Pendiente que ocupa a las autoridades electorales quienes han creado defensorías públicas gratuitas que presten los servicios de orientación, asesoría y representación legal.

Sin duda, falta mucho por hacer para erradicar la violencia contra las mujeres en la política, pero si el Estado Mexicano continúa desplegando las acciones que se requieren, es posible la participación política de las mujeres, libre de violencia.

Fuentes de Información

Bibliografía

CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Curso de violencia política PC-VIO-002-16*, México, 2016.

EUGENIO ALCARAZ, Alma Delia, Tesis: “La regulación de la violencia política de género en la legislación mexicana como herramienta para alcanzar la democracia paritaria”, Instituto Internacional del Derecho y del Estado, 2018.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “INFORME SOBRE LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO EN MÉXICO EN EL PROCESO ELECTORAL CONCURRENTES 2023-2024”, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2025.

KROOK, MONA, Lena y RESTREPO SANÍN, Juliana, “*Violencia contra las mujeres en política En defensa del concepto*”, en *Revista Política y Gobierno*, Volumen XXIII · número 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México, 2016.

RODRÍGUEZ Lozano, Luis Gerardo, “La tutela judicial efectiva en materia de derechos político-electorales”, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (TEPJF), *Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1ª. Edición, México, 2016.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género*, editorial@te.gob.mx, Tercera Edición, México, 2017.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, México, 2025.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (CDIH), Diario Oficial de la Federación de fecha nueve de enero del 1981.

Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobado el 1 de junio de 2011 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros. Diario Oficial de la Federación de fecha 06 de junio de 2019.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley Electoral, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de abril de 2020.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia, Diario Oficial de la Federación de fecha 01 de febrero de 2007.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de mayo de 2014.

Ley General en Materia de Delitos Electorales, Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de mayo de 2014.

Ley General de Partidos Políticos, Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de mayo de 2014.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de noviembre de 1996.

Recomendación General No. 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la Violencia contra la Mujer: 29/01/92.

Resoluciones y casos judiciales

Jurisprudencia 21/2018, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 03 de agosto de 2018.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior, expediente SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO, México.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior, expediente SUP-REC-61/2020, México.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior, expediente SUP-REC-108/2020, México.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior, expediente SUP-JDC-646/2021, México.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior, expedientes SUP-JDC-791/2020, SUP-JDC-1082/2020 y SUP-JDC-1083/2020 SUP-REC-594/2019, México.

Páginas web

Manrique Reyes, Alfredo, página de internet El Rincón del Vago, abril, 2016, <http://html.rincondelvago.com/democracia-y-derechos-humanos-en-colombia.html>

El voto por internet como herramienta para fortalecer el sistema integral de cuidados desde la función electoral en México (SUP-JDC-639/2024)

Felipe Alfredo Fuentes Barrera¹⁷

1.-Introducción

En México, la rama judicial ha jugado un papel fundamental en el avance de derechos en todas las materias, especialmente tras la reforma constitucional de 2011 en materia de Derechos Humanos. Ello se desapega de la práctica estatal tradicional e imperante en la mayoría de los países, consistente en que sea la actividad legislativa la responsable de marcar el reconocimiento o ensanchamiento de derechos.

El matrimonio entre parejas del mismo sexo; el uso de la marihuana con fines lúdicos o la despenalización del aborto constituyen tres ejemplos claros de la maximización de derechos que ha perfilado la Suprema Corte de Justicia mexicana (SCJN) de forma anticipada a los cambios legislativos a nivel federal y estatal.

En materia electoral, esa tendencia progresiva de derechos ha sido igualmente recurrente. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México (TEPJF), máxima autoridad judicial en la materia, se ha erigido con su doctrina jurisprudencial como el principal responsable de integrar a mujeres, pueblos y comunidades indígenas, afroamericanos, personas con discapacidad, de la diversidad sexual o residentes en el extranjero a los órganos administrativos de elección popular y representativos.

De igual forma, a través de un cúmulo de sentencias, el Tribunal Electoral mexicano garantizó, por ejemplo, el derecho al sufragio a personas en prisión

¹⁷ Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de México desde noviembre de 2016. Del 23 de enero de 2019 al 3 de noviembre de 2020, fungió como magistrado presidente del TEPJF. Estudió la licenciatura en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM (1979-1983); Maestría en Derecho de Amparo en el Instituto de Ciencias Jurídicas de Estudios Superiores (2006); Maestría en Derecho Constitucional y Amparo en la Universidad del Valle de Toluca; Doctorado en Derecho Constitucional por la Universidad Tepantlató (2012).

preventiva, en consonancia con criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; reconoció la representación de los mexicanos en el extranjero en la Cámara de Diputados; estableció la llamada paridad horizontal para garantizar una mayor representación de las mujeres en los ayuntamientos.

El proceso electoral 2023-2024 que recién ha culminado representó la concreción de importantes avances para el derecho al sufragio activo de los ciudadanos, pues se puso en marcha de forma generalizada el voto de las personas en prisión preventiva -en cumplimiento precisamente de la sentencia SUP-JDC-352/2018-. Asimismo, el Instituto Nacional Electoral (INE) amplió las alternativas para ejercer el voto desde el extranjero con la introducción de urnas electrónicas de última generación en 23 consulados mexicanos de cuatro países (Estados Unidos, Canadá Francia y España), aunado a un sistema de votación por internet y el tradicional voto postal desde el extranjero.¹⁸

Resulta común que, ante el garantismo adoptado por los tribunales, la ciudadanía plantee -cada vez con mayor frecuencia dentro de sus escritos de demanda- cuestiones de derecho novedosas. En muchas ocasiones, esos planteamientos inéditos poseen relación directa con los avances propiciados previamente por las propias autoridades electorales -ya sean institutos o tribunales-.

Con la implementación del voto anticipado para las personas en estado de postración, la realidad tornó evidentes las restricciones al derecho al sufragio de otro grupo social: las personas que ejercen de forma directa la labor de cuidar a familiares, amigos o conocidos que poseen alguna enfermedad, discapacidad o atienden a menores de edad.

Esta situación motivó la emisión de otra sentencia relevante en materia de derechos políticos, la cual se encuentra en buena medida apoyada en la interpretación de tratados internacionales, y tendrá importantes implicaciones a

¹⁸ Instituto Nacional Electoral, "Voto desde el extranjero, elecciones 2024: participa en las decisiones importantes del país", consultado el 27 de octubre de 2024, <https://votoextranjero.mx/web/vmre/inicio>

futuro en términos del ejercicio del sufragio de sectores con circunstancias extraordinarias.

El presente artículo tendrá por objetivo el análisis y reflexión de la sentencia SUP-JDC-639/2024 como un claro ejemplo de acceso efectivo a la jurisdicción que acarreó la maximización del derecho activo al sufragio, tanto de las personas que brindan cuidados, como aquellas que los reciben.

2.-Derecho al cuidado

El derecho al cuidado constituye una prerrogativa fundamental de los seres humanos, pues en algún momento de la vida toda persona requiere recibir algún tipo de atención, además de que su ejercicio contribuye a la generación de una sociedad sostenible y más justa.

Los cuidados hacen alusión a una serie de actividades que regeneran diariamente el bienestar físico y emocional de las personas. Abarcan desde el sostenimiento de la vida, el mantenimiento de los hogares y la atención a los miembros de la familia, hasta la educación de los hijos e hijas, así como el autocuidado cotidiano.¹⁹

Este derecho ha evolucionado constantemente en cuanto a su concepción y alcances dentro de la región latinoamericana:²⁰

- En un primer momento dentro del llamado Plan de Acción de la Habana de 1977 se le concibió como un cúmulo de acciones orientadas exclusivamente al cuidado de la infancia.
- En 1994, en el marco de la Conferencia y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se determinó que el derecho al cuidado no está dirigido únicamente a la infancia, sino que es multidimensional.

¹⁹ ONU-Mujeres, “Preguntas y respuestas: cuidados, sistemas integrales y financiamiento”, consultado el 27 de octubre de 2024, <https://lac.unwomen.org/es/stories/noticia/2022/10/cuidados-sistemas-integrales-y-financiamiento-preguntas-y-respuestas>

²⁰ Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género del Congreso de la Ciudad de México, “Estudio sobre sistemas de cuidados: aportes para la Ciudad de México”, Congreso de la Ciudad de México (Ciudad de México, agosto 2023), pp. 12-14, <https://genero.congresocdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2023/09/CELIG-Estudio-Cuidados-Ago-2023.pdf>

Además, este entendimiento tuvo dos implicaciones: 1) apreciar y evaluar de forma diferenciada el número de horas que las mujeres invierten a los cuidados en comparación con los hombres y 2) constatar la importancia no solo de la persona cuidada, sino de su cuidador.

- En el compromiso de Santiago de 2020, se estableció la necesidad de que hombres y mujeres participen conjuntamente en las labores de cuidado con el fin de que éstas no impidan el desarrollo pleno de la Mujer.
- La concepción vigente del derecho al cuidado lo comprende no solo como relación entre la persona cuidada y su cuidador, sino como una prerrogativa íntimamente ligada con el derecho a la vida y con consecuencias diversas al tratarse en su mayoría de una actividad no remunerada.

En el Congreso de Buenos Aires se abordó el cuidado desde un punto de vista económico y fiscal -aspecto que requiere que los estados destinen recursos los máximos recursos posibles para propiciar un sistema que priorice la sostenibilidad de la vida, así como generar infraestructura que garantice el cuidado de manera asequible y universal-.

A pesar de que el derecho al cuidado se encuentra reconocido o implicado en diversos tratados internacionales de los cuales México es parte –Convención sobre los Derechos del Niño, Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores–, a nivel doméstico, únicamente la Constitución de la Ciudad de México ha logrado establecerlo positivamente en su artículo 9 inciso B.²¹

En el ámbito legislativo federal han sido presentadas diversas iniciativas de reforma constitucional relacionadas con el derecho al cuidado.²² Sin embargo, ello

²¹ Constituyente de la Ciudad de México, “Constitución Política de la Ciudad de México”, consultado el 27 de octubre de 2024, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2020-01/118922.pdf

²² Entre las cuales destaca la minuta con proyecto de decreto enviada el 19 de noviembre de 2020 por la Cámara de Diputados al Senado para reformar los artículos 4° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la iniciativa de ley presentada por la senadora

no ha sido cristalizado aún en una norma positiva al no culminarse el proceso legislativo correspondiente.

Lo anterior es relevante, pues el derecho al cuidado en México no constituye, en los hechos, algo novedoso: se encuentra implícitamente reconocido por el Estado, a través de la implementación de un gran número de programas sociales en favor de los sectores sociales estrechamente vinculados a brindar atención -apoyo a madres solteras- o a ser cuidados -pensiones a adultos mayores-. En ese sentido, la institución formal de este derecho conllevaría a dotar de mayor coherencia y armonía a la política pública ya existente o ampliar las acciones enfocadas a la creación de una sociedad con mayor equidad.

Ante la falta de una ley formal que reconozca este derecho, ha sido la Primera Sala de la SCJN quien -bajo esa óptica garantista y anticipativa que caracteriza a los tribunales mexicanos- ha reconocido ampliamente el derecho universal a cuidar, ser cuidado o bien, a ejercer el autocuidado a nivel federal.²³ En este contexto, la SCJN ha establecido precisamente que los alcances de dicho derecho no se limitan únicamente a grupos sociales en específico, sino que se trata de una prerrogativa en favor de la totalidad de la sociedad.

No obstante lo anterior, el Alto Tribunal determinó como grupos especialmente receptores de cuidados a las personas con alguna discapacidad, con alguna enfermedad crónica, personas adultas mayores o cualquier otra circunstancia que precise de atención extensa o especializada.²⁴

Dicho reconocimiento es relevante desde dos puntos de vista: el económico y el social. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) calcula que en México alrededor de 58 millones de personas requieren algún tipo de cuidado. Las personas que llevan a cabo tareas no permanentes de cuidado ascienden a 31.7 millones, de las cuales 22.5 millones son cuidadoras principales de integrantes del

Martha Lucia Micher Camarena y otros, para la expedición de una Ley Nacional sobre el Sistema de Cuidados.

²³ Amparo Directo en Revisión 6/2023 y Amparo Directo en Revisión 613/2023.

²⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Comunicado de prensa No. 378/2023", consultado el 27 de octubre de 2024, <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7568>

hogar.²⁵ En términos globales se estima que la economía de cuidados representa el 24.3% del PIB de México.²⁶

Por su parte, la fuerza laboral de cuidados permanentes -tanto personales, como del hogar- durante el segundo trimestre de 2024 alcanzó un aproximado de 1.3 millones de personas, las cuales poseen un salario promedio mensual de tan solo 5,250 pesos mexicanos (262 USD).²⁷

Los años de escolaridad promedio concluidos por las personas cuidadoras permanentes ascienden apenas a 10.4 años y los niveles de informalidad alcanzan el 78.9% del universo total de personas dedicadas a esta actividad. Sin embargo, y de mayor preocupación resulta el hecho de que a la par del trabajo de cuidado remunerado, existe el cuidado no remunerado, lo que ha contribuido al hecho de que esta actividad permanezca invisibilizada o dada por sentado.

Estos tres factores -bajos salarios, si es que los hay; bajos niveles de escolaridad; y alta informalidad- convierte a las personas dedicadas al cuidado en un grupo social que requiere especial atención por parte del Estado en su conjunto para que pueda realizar esta labor en condiciones dignas y de igualdad.

Por otro lado, desde una dimensión social, cabe destacar que las labores de cuidados continúan recayendo en su gran mayoría en las mujeres, lo que condiciona su proyecto de vida, incide en su propio estado físico o salud, limita su esparcimiento o interacción social e impacta negativamente en sus posibilidades para desarrollarse económica o profesionalmente dentro de trabajos de alta especialización.

El 66.6% de las personas dedicadas a esta labor permanente de cuidados son mujeres, mientras el 33.4% son hombres, lo que deja en evidencia dicha inequidad en la distribución de tareas en este ámbito desde un punto de vista sexo-genérico.

²⁵ INEGI, "Encuesta Nacional del Sistema de Cuidados ENASIC 2022", consultado el 27 de octubre de 2024, <https://rtc-cea.cepal.org/sites/default/files/2024-03/Principales-resultados-ENASIC.pdf>

²⁶ INEGI, "Economía y Sectores Productivos. Trabajo no Remunerado en Hogares", consultado el 27 de octubre de 2024, <https://www.ineqi.org.mx/temas/tnrh/>

²⁷ Gobierno de México, "Trabajadores en Cuidados Personales y del Hogar", consultado el 28 de octubre de 2024, <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/occupation/trabajadores-en-cuidados-personales-y-del-hogar>

Ambos impactos que acarrea el ejercicio permanente del cuidado requieren de una respuesta integral y multidisciplinaria por parte del Estado para procurar un mayor nivel de bienestar y desarrollo de las personas cuidadoras. Lo anterior constituye una notoria área de oportunidad, pues tradicionalmente los gobiernos han dirigido su actuar hacia la protección y bienestar de las personas cuidadas, soslayando que la efectiva consecución de los cuidados implica la preservación de una relación que precisa de atención gubernamental paralela.

Desde el punto de vista económico, los Estados deben procurar un aumento progresivo del salario de las personas cuidadoras; perseguir su inclusión dentro de la economía formal con el fin de que alcancen un umbral de derechos laborales mínimo; confeccionar una política fiscal que les sea favorable, dada su baja percepción económica y mejorar la infraestructura de las áreas ligadas al cuidado como el sector salud.

De igual forma, desde el punto de vista social, las instancias públicas deben propiciar la corresponsabilidad del hombre y la mujer en la realización de las actividades de cuidado al establecer condiciones laborales propicias para que ambos géneros puedan desempeñarlas.

Dichas políticas públicas implementadas coherentemente constituyen un sistema integral de cuidados, es decir, un conjunto de acciones dirigidas a concretar una nueva organización social orientada a dos fines: i) a redistribuir el trabajo de cuidados entre el Estado y las personas -siendo corresponsables en el ámbito privado, como se ha dicho, tanto el hombre como la mujer- y ii) apoyar o asistir a las personas que así lo requieren, tanto cuidadores como individuos cuidados.²⁸

3.-El derecho al cuidado en materia electoral: de políticas públicas comiciales orientadas exclusivamente a las personas receptoras de cuidados a una visión más integral que vela igualmente por las personas cuidadoras

²⁸ ONU-Mujeres, "Promoción de Políticas y Sistemas Integrales de Cuidados", consultado el 28 de octubre de 2024, <https://lac.unwomen.org/es/promocion-de-politicas-y-sistemas-integrales-de-cuidados>

El TEPJF ha implementado acciones afirmativas en favor de las personas con alguna discapacidad, las cuales han consistido en reservar espacios dentro de los primeros cinco lugares de las listas de representación proporcional para garantizar que individuos pertenecientes a este grupo en situación de vulnerabilidad accedan a cargos representativos.

Si bien esto no posee una relación directa con el derecho al cuidado, lo cierto es que representa un elemento fundamental para el diseño de políticas públicas que fortalezcan el sistema de cuidados a la postre, al existir legisladores que comprenden de primera mano los principales retos a que se enfrentan tanto las personas cuidadas, como las personas cuidadoras primarias -por lo menos en lo que atañe a las personas con alguna discapacidad-.

Aunado a esa línea jurisprudencial, en el ámbito administrativo-electoral, el INE ha establecido casillas o quioscos especiales para que las personas con alguna discapacidad o de la tercera edad puedan ejercer su derecho al voto sin limitaciones²⁹; se ha garantizado que no hagan fila para entrar a la casilla que les corresponde; pueden solicitar ayuda de algún funcionario o persona de confianza para sufragar -voto asistido-; pueden acudir a la casilla con animales de asistencia como perros guía o sufragar desde la silla de ruedas con una mampara y cuentan con plantillas en Braille para estar en aptitud de elegir al candidato de su elección. En caso de que no puedan entrar a la casilla, las boletas pueden llevarse en sobre cerrado hasta donde se encuentren.

Además, se ha permitido que las personas con alguna discapacidad puedan solicitar la realización del trámite para la expedición de su credencial a domicilio para evitar que se desplacen innecesariamente hasta el módulo de atención.

Finalmente, en el proceso electoral 2023-2024, el INE puso en marcha un programa para la emisión del voto de personas en estado de postración, a quienes les era imposible desplazarse a la casilla el día de la jornada electoral.

²⁹ Instituto Nacional Electoral, Protocolo para garantizar el derecho al voto y el derecho a la participación ciudadana de las personas con discapacidad, INE (Ciudad de México, 2022), pp. 12-20, https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2023/02/230127-Protocolo-para-garantizar-los-derechos-poli%C3%A9tico-electorales-de-las-PcD-Version-Lectura-Facil_VF.pdf

Este programa operó de manera anticipada del 6 al 20 de mayo y logró captar alrededor de 4000 sufragios, a través de la visita presencial de funcionarios del INE a los domicilios donde habitaba este grupo de ciudadanos en situación de vulnerabilidad³⁰, lo que ha representado un hecho inédito en el país, pues anteriormente solo podía sufragarse desde la casilla correspondiente o una casilla especial si la persona enferma o en discapacidad estaba en tránsito.

Así, los criterios jurisprudenciales y políticas de las autoridades electorales han estado orientados, como es esperable, hacia el grupo receptor de los cuidados, principalmente personas con alguna discapacidad o adultos mayores, pero no a las personas que los ejercen cotidianamente. Dicho paradigma ha cambiado con la emisión de la sentencia SUP-JDC-639/2024.

3.1. Hechos del caso y acto controvertido

A principios de 2024, un grupo de madres cuidadoras residentes en la Ciudad de México que poseían hijos con alguna discapacidad realizaron una petición a la presidenta del INE con la pretensión de que les fuera permitido utilizar el Sistema de Voto Electrónico por Internet (SIVEI) para sufragar. Dicha infraestructura digital se había implementado originalmente para la emisión-recepción de los votos de los mexicanos en el extranjero.

Las madres cuidadoras sostenían su petición en la necesidad de que se les concediera un llamado “ajuste de accesibilidad” para votar, pues dada la labor de cuidados que realizaban, estaban fácticamente impedidas para dejar sus domicilios y acudir presencialmente a la casilla el 2 de junio en que se realizaría la jornada electoral. Para esos efectos, solicitaron que el INE les fijara urgentemente una fecha para registrarse en el SIVEI, en igualdad de condiciones que como debían hacerlo los mexicanos en el extranjero.

³⁰ Central Electoral, “El INE implementará el voto anticipado del 6 al 20 de mayo para personas en estado de postración”, Consultado el 28 de octubre de 2024, <https://centralelectoral.ine.mx/2024/05/09/el-ine-implementara-el-voto-anticipado-del-6-al-20-de-mayo-para-personas-en-estado-de-postracion/>

Sin embargo, más allá de su petición individual, solicitaron que, de manera general, se permitiera a las personas con discapacidad y sus cuidadores primarios en la Ciudad de México el voto a distancia de sus casillas, a través de internet.

En un primer momento las peticiones fueron entregadas al encargado de despacho de la Dirección Jurídica del INE para su desahogo, sin embargo, dichas respuestas fueron revocadas por la Sala Superior del TEPJF el 21 de febrero al determinarse que el encargado de despacho carecía de competencia para atender la petición. El TEPJF ordenó entonces al Consejo General del INE hacerse cargo de la solicitud.

El máximo órgano de dirección negó la solicitud de las madres cuidadoras con base en dos razones principales, una de naturaleza jurídica y otra fáctica:

1.-Por cuanto hace a las razones jurídicas, se expresó que en el caso SUP-JDC-10247/2020 el TEPJF había determinado que existía una reserva de ley para regular la modalidad del voto electrónico a través de internet. En ese sentido, el INE afirmó estar impedido jurídicamente para atender sus peticiones, pues no existía una norma legal que lo habilitara a otorgarles dicho servicio.

De esa forma, se esbozó en la respuesta que todas aquellas personas inscritas en la lista nominal que se encontraran en territorio nacional debían atender el procedimiento para votar dispuesto en el artículo 278, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), acudiendo presencialmente a la casilla que les correspondía.

2.-En cuanto a las razones fácticas, el INE sostuvo que el SIVEI se encontraba en etapa de pruebas para los comicios federales y locales -de aquellos estados que tuvieran habilitado el sufragio de los mexicanos en el extranjero dentro de sus legislaciones-. Asimismo, argumentó que el SIVEI iniciaría pronto su etapa de pruebas y que realizar los ajustes solicitados por las madres cuidadoras implicaría retornar a las fases de trabajo y control que ya habían sido superadas, lo que afectaría las actividades ya programadas por el INE para garantizar el voto desde el extranjero.

Además, resaltó que en todo caso el voto de sus hijos ya se encontraba garantizado a través del nuevo procedimiento de voto para personas en estado de postración, pues un funcionario del INE acudiría a su domicilio a recabar el voto de sus hijos en caso de que fueran mayores de edad.

Ante la negativa, las madres cuidadoras acudieron conjuntamente en un solo escrito de demanda al TEPJF por segunda ocasión; esta vez, contra la respuesta de fondo que les había otorgado la autoridad -al estar superada la falta de competencia del órgano emisor-, por lo que correspondió a la Sala Superior el análisis de la motivación y fundamentación asentada por la autoridad administrativa en su Acuerdo.³¹

3.2. Consideraciones relevantes de la sentencia

Al conocer el caso, la Sala Superior del TEPJF determinó de forma unánime revocar el Acuerdo del Consejo General del INE y ordenarle que garantizara el voto por internet -o por cualquier otra vía- a las madres cuidadoras primarias que acudieron mediante la vía del juicio ciudadano (JDC).

Asimismo, se vinculó a la autoridad administrativa para que, en procesos electorales futuros, se asegurara de habilitar el sistema de voto por internet para recibir la voluntad política de este sector social.

La decisión se sustentó en el llamado “modelo social de discapacidad”, como ha sido una constante en la jurisprudencia electoral mexicana al momento de juzgar casos en los que se encuentra inmersa una persona con alguna limitación. Dicho modelo abandona la concepción de la discapacidad como una enfermedad y, en su lugar, atribuye las desventajas experimentadas por estas personas a la falta de condiciones, infraestructura o consciencia por parte de la sociedad.

La Sala Superior recordó que, de acuerdo con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Estado mexicano está obligado a asegurar que los individuos con alguna discapacidad puedan participar en la vida política de forma plena y en condiciones de igualdad, por lo que todas las instancias públicas

³¹ Acuerdo INE/CG269/2024

están constreñidas a adoptar las medidas legislativas, administrativas o de cualquier otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención.

A esa obligación convencional fue sumada la doctrina de la SCJN y de la propia Sala Superior del TEPJF, las cuales han sido coincidentes en que los juzgadores deben analizar los retos que afrontan las personas con discapacidad y, en consecuencia, aplicar un régimen normativo de protección especial que garantice mediante ajustes razonables su plena y efectiva participación social.

A partir de la perspectiva del modelo social de discapacidad, la pregunta que se planteó la Sala Superior en este caso fue si el voto electrónico, el voto anticipado o cualquier ruta de atención constituía un ajuste razonable.

Al respecto, se consideró que la implementación del voto por internet sí constituía un ajuste razonable por lo siguiente:

- Removía los obstáculos que experimentaban las madres cuidadoras y sus hijos para ejercer su derecho al voto activo
- Es eficaz, pues se traduce las personas solicitantes dispongan del máximo de autonomía para la toma de decisiones en materia electoral y que puedan ejercer su voto en condiciones de igualdad
- Es posible, el INE ya contaba con experiencia en la operación y ajustes al sistema de voto electrónico por internet o en la recepción del voto anticipado, por lo que no se traducían en una carga desproporcionada para la autoridad

En ese contexto, la medida se consideró, además, relevante para cumplir y refrendar las obligaciones contraídas por México a nivel convencional.

Otro elemento relevante de esta sentencia radica en el hecho de que se reconociera la necesidad de propiciar un sistema de apoyos, mediante la puesta en marcha de políticas de cuidado, las cuales están enfocadas en garantizar el bienestar físico y emocional cotidiano de las personas con algún nivel de dependencia.

Lo anterior no solo atañe a las personas con una discapacidad, sino también a quienes ejercen sus cuidados, en tanto éstos representan un pilar de la protección social que debe ser igualmente considerado al momento de poner en marcha políticas públicas. Ello implica el reconocimiento por parte de la máxima autoridad electoral del derecho al cuidado como un vínculo y no solo como una prerrogativa de las personas receptoras en concordancia a la visión sentada a partir del Congreso de Buenos Aires.

Además de tal reconocimiento, en esta sentencia fue reconocido dos fenómenos relevantes: el sesgo de género y la discriminación por asociación. Respecto del primer fenómeno resulta claro que éste se sostiene sobre una un rol de género construido socialmente, que visualiza a la mujer como el sujeto primario encargado de brindar cuidados.

En relación con la discriminación por asociación, la Sala Superior expresó que ésta se da a pesar de que una persona no posee una discapacidad, pero enfrenta barreras sociales similares a las del sujeto que cuida por el vínculo que mantiene con él, lo que implica una afectación de carácter transversal que impacta en distintos ámbitos.

Por esa razón el primer efecto de esta sentencia fue ordenar al INE que habilitara el SIVEI a las madres cuidadoras y a sus hijos que no hubieren sufragado previamente a través del programa de voto para personas en estado de postración.

Las madres cuidadoras actoras habían circunscrito su petición para usar el SIVEI a sí mismas, a sus hijos y a todas las personas en similares circunstancias dentro del territorio que comprende la Ciudad de México, sin embargo, la Sala Superior optó por darle efectos extensivos a esa petición bajo una perspectiva *pro persona* y de progresividad de derechos.

Es decir, la sentencia tuvo efectos *inter comunis* al beneficiar a terceras personas que se encuentran en una situación de hecho o de derecho idéntica, pero que no acudieron al juicio respectivo.

Así, se determinó que en subsecuentes procesos electorales el INE deberá realizar las acciones necesarias para implementar el voto electrónico por internet para las personas con discapacidad y sus cuidadoras primarias. Para estos efectos, el TEPJF estableció lineamientos de seguridad y garantías mínimas.

- Que quien emita el voto sea efectivamente la persona con discapacidad o su cuidadora primaria
- Que ninguna de ellas pueda emitir más de un voto
- Que se garantice la libertad y secrecía del sufragio, así como su efectiva emisión, transmisión, recepción o cómputo
- Y que se aproveche la experiencia obtenida a partir del uso del SIVEI para el voto de los mexicanos en el extranjero

La sentencia no impidió que existieran otros mecanismos de votación para recabar el sufragio de las personas con discapacidad y sus cuidadoras primarias -además del voto por internet-, sino que permitió que pudieran implementarse diversos programas, siempre y cuando mediara una justificación por parte del INE. Lo anterior representa un reconocimiento por parte de la Sala Superior de las posibles dificultades logísticas que pueden presentarse al momento de la puesta en marcha del SIVEI, las cuales requieren de flexibilidad en el actuar de la autoridad administrativa para actuar ágilmente y no lesionar el derecho al sufragio que se pretende maximizar.

4.-Reflexiones finales

El precedente aquí tratado constituye una clara muestra de acceso efectivo a la jurisdicción, pues no solo las partes contaron con las condiciones y herramientas jurídicas para proteger sus derechos políticos ante el Tribunal Electoral, sino que éste resolvió integralmente su pretensión consistente en que las madres cuidadoras actoras y sus hijos mayores de edad pudieran sufragar por internet -o cualquier otro medio- debido a las condiciones extraordinarias que los rodean como integrantes de una relación indisoluble de cuidados.

Este precedente deja, además, patente la forma en que un acceso efectivo a la jurisdicción es capaz de transformar una realidad, más allá de la situación jurídica particular que poseen quienes acuden al juicio. La demanda de juicio ciudadano promovida por un reducido grupo de madres cuidadoras en una ciudad específica - la Ciudad de México- tuvo por efecto el que todas las personas que se encuentran en una situación similar a nivel nacional estén en posibilidad de ejercer su sufragio a través del voto electrónico por internet en subsecuentes procesos electorales.

Para las autoridades electorales, este precedente implica el reconocimiento del derecho al cuidado en el ámbito electoral y delinea un parámetro para el diseño de la política pública en la materia. Las autoridades comiciales pueden contribuir al sistema de cuidados dentro de su ámbito de competencia al crear mecanismos y condiciones que permiten atender con mayor eficacia a las personas con algún tipo o grado de dependencia.

Asimismo, desde la dimensión del cuidador, estas políticas resultan igualmente beneficiosas al hacer posible una mayor disponibilidad de tiempo para ejercer las labores de cuidado, además de apoyar a que su realización se lleve con dignidad como consecuencia de una mayor sensibilidad del Estado.

El voto por internet fortalece, entonces, la posición que posee cada uno de los sujetos implicados dentro del vínculo de cuidado, lo que conlleva a una sociedad más sostenible y funcional.

En términos democráticos, la nueva modalidad de sufragio atraerá mayor participación por parte de un grupo – personas cuidadoras- que ha recibido poca atención por parte del Estado en su conjunto, pero que posee un impacto fundamental en la sociedad.

El Estado mexicano en su conjunto debe continuar con una estrategia pública enfocada en mejorar las condiciones de vida de las personas con enfermedades crónicas, con alguna discapacidad o de la tercera edad, pero debe dirigir igualmente su actuar y sus recursos a proteger a las personas cuidadoras. Esto implica en ciertos casos erigirse como un agente cuidador o facilitador de los

propios cuidadores, pues en ellos radica el desarrollo de buena parte del país con las acciones que realizan en favor de las personas con algún grado de dependencia.

Para la función electoral, esta sentencia constituye un avance en la creación de un sistema electoral con mayor grado de automatización. En México, han existido importantes pruebas piloto en varios estados y a nivel federal en casillas especiales para implementar el voto mediante urna electrónica, algo que países de gran extensión territorial y poblacional como Brasil, la India o Filipinas han concretado con éxito a escala general desde hace décadas.

Como se mencionó al inicio, el proceso electoral 2023-2024 ha representado una oportunidad para poner a prueba tanto la urna electrónica 7.0 del INE en consulados, como el SIVEI para ejercer el sufragio por internet con el registro previo de los ciudadanos.

Alrededor del mundo el voto postal o voto en ausencia es ampliamente conocido y usado en Estados Unidos y en Europa a nivel nacional como supranacional para las elecciones europeas. Todos estos métodos especiales de votación han operado con papel como tradicionalmente sucede en el resto del sistema electoral, lo que obliga los votantes a desplazarse a la oficina postal más cercana o acudir a alguna casilla especial en días previos a la celebración de la jornada.

Pocos son los países que han consolidado un sistema de votación vía internet con alcances generales. Estonia ha sido prácticamente el único país del mundo que posee un sistema electoral alimentado mayoritariamente por los ciudadanos a través del voto por en la web.³²

Suiza ha implementado el voto por internet en algunas regiones desde y, a partir de marzo de 2023, se ha retomado su expansión y actualización con tecnología de

³² Euronews, "2024 is the biggest election year in History. What role is e-voting playing and how secure is it", consultado el 28 de octubre de 2024, <https://www.euronews.com/next/2024/03/05/future-of-electronic-voting-uncertain-amid-biggest-ballot-year-in-history>

punta como algoritmos criptográficos que hacen imposible la falsificación de los votos.

Por su parte, Noruega -al igual que lo hizo México en esta última elección- ha habilitado un sistema de voto por internet para personas que habitan en el extranjero; los Países Bajos y el Reino Unido, por su parte, permiten el voto electrónico con un proxy y finalmente, Rusia y Turquía se encuentran desarrollando sistemas propios de votación vía la web.³³

En Estados Unidos el voto por internet -o algún tipo de sistema de votación electrónica- ha estado habilitado desde hace años para militares en servicio activo que se encuentran en el extranjero.

Resulta relevante hacer notar que, de forma similar a lo ocurrido en México, el acceso efectivo a la justicia y las resoluciones de los tribunales en Estados Unidos han resultado cruciales para propiciar el avance del voto por internet o de otros medios electrónicos para las personas con alguna discapacidad, pues se calcula que actualmente existen 13 estados que permiten la recepción de boletas de personas enfermas o con alguna discapacidad vía electrónica.³⁴

Al margen de todos estos avances, lo cierto es que la gran mayoría del mundo continúa sin apostar por la democracia digital, incluso para grupos de votantes a los cuales la accesibilidad del voto les resulta indispensable como las personas receptoras o dadoras de cuidados.

En ese contexto, la sentencia SUP-JDC-639/2024 constituye una resolución sin precedentes no solo para México, sino en el ámbito internacional, pues si bien existen ejemplos notables del uso de la tecnología para el ejercicio del sufragio de las personas con alguna discapacidad, la extensión hacia sus cuidadores continúa siendo escasa, sino es que nula desde una perspectiva comparada.

³³ World Economic Forum, "What is e-voting? Who is using it and is it safe?", consultado el 28 de octubre de 2024, <https://www.weforum.org/agenda/2024/04/what-is-electronic-voting/>

³⁴ Center for Democracy & Technology, "How Many Disabled People Vote Over the Internet? We need Better Data", consultado el 28 de octubre de 2024, <https://cdt.org/insights/how-many-disabled-people-vote-over-the-internet-we-need-better-data/>

Esta resolución redimensiona el entendimiento de la enfermedad o la discapacidad como una situación que atañe en específico a la persona que la posee, para comprenderla a partir de ahora como una **relación** que requiere de la atención constante de familiares, amigos y conocidos.

Las familias e individuos cercanos a las personas con discapacidad enfrentan, igualmente a sus dependientes, grandes obstáculos para integrarse en condiciones normales a un gran número de actividades económicas, sociales y culturales, pues muchas veces los cuidados implican arraigo, prioridad y privación para quien ejerce ese rol de manera preponderante.

Cada proceso comicial plantea nuevas preguntas a los tribunales electorales a partir de las circunstancias que otros precedentes han propiciado. En cada una de esas situaciones, el TEPJF ha dictado resoluciones que, a partir de interpretaciones progresivas de la Constitución y las leyes vigentes en la materia, maximizan derechos políticos al mejorar las condiciones de su acceso y ejercicio efectivo.

En este caso, el proceso electoral 2023-2024 ha legado la implementación del voto por internet en favor de grupos vulnerables como una herramienta que, desde la rama administrativa electoral fortalecerá el sistema integral de cuidados en México que está presente en una gran cantidad de lugares de manera cotidiana y que, en los hechos, sostiene al país.

5.-Referencias

- Constituyente de la Ciudad de México. “Constitución Política de la Ciudad de México”. consultado el 27 de octubre de 2024, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2020-01/118922.pdf
- Center for Democracy & Technology. “How Many Disabled People Vote Over the Internet? We need Better Data”. Consultado el 28 de octubre de 2024. <https://cdt.org/insights/how-many-disabled-people-vote-over-the-internet-we-need-better-data/>
- Central Electoral. “El INE implementará el voto anticipado del 6 al 20 de mayo para personas en estado de postración”. Consultado el 28 de octubre de 2024. <https://centralectoral.ine.mx/2024/05/09/el-ine-implementara-el-voto-anticipado-del-6-al-20-de-mayo-para-personas-en-estado-de-postracion/>
- Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género del Congreso de la Ciudad de México. “Estudio sobre sistemas de cuidados: aportes para la Ciudad de México”. Congreso de la Ciudad de México. Ciudad de México, agosto 2023). pp. 12-14, <https://genero.congresocdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2023/09/CELIG-Estudio-Cuidados-Ago-2023.pdf>
- Euronews. “2024 is the biggest election year in History. What role is e-voting playing and how secure is it”. Consultado el 28 de octubre de 2024. <https://www.euronews.com/next/2024/03/05/future-of-electronic-voting-uncertain-amid-biggest-ballot-year-in-history>
- Gobierno de México. “Trabajadores en Cuidados Personales y del Hogar”. Consultado el 28 de octubre de 2024. <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/occupation/trabajadores-en-cuidados-personales-y-del-hogar>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Economía y Sectores Productivos. Trabajo no Remunerado en Hogares”. Consultado el 27 de octubre de 2024, <https://www.inegi.org.mx/temas/tnrh/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. "Encuesta Nacional del Sistema de Cuidados ENASIC 2022". Consultado el 27 de octubre de 2024. <https://rtc-cea.cepal.org/sites/default/files/2024-03/Principales-resultados-ENASIC.pdf>

Instituto Nacional Electoral. Protocolo para garantizar el derecho al voto y el derecho a la participación ciudadana de las personas con discapacidad. INE: Ciudad de México, 2022, pp. 12-20, https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2023/02/230127-Protocolo-para-garantizar-los-derechos-poli%C3%A9tico-electorales-de-las-PcD-Version-Lectura-Facil_VF.pdf

Instituto Nacional Electoral. "Voto desde el extranjero, elecciones 2024: participa en las decisiones importantes del país". consultado el 27 de octubre de 2024. <https://votoextraniero.mx/web/vmre/inicio>

Mujeres y Política en México: El Sinuoso Camino de la Representación Descriptiva a la Democracia Sustantiva

Idamis Pastor Betancourt³⁵

Resumen

Este artículo analiza la trayectoria de la representación política de las mujeres en México, argumentando que, si bien el país se ha convertido en un referente global en paridad normativa y descriptiva, la transición hacia una representación sustantiva y una democracia paritaria plena se ve obstaculizada por barreras estructurales, una cultura política patriarcal resiliente y la alarmante intensificación de la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género (VPMRG). A través de un análisis histórico-jurídico y empírico, se examina la evolución desde las cuotas de género hasta la "Paridad en Todo", evaluando su impacto cuantitativo en la composición del poder. Se utiliza el marco teórico de la "política de la presencia" para explorar si el aumento numérico de mujeres se ha traducido en una mayor influencia legislativa, utilizando estudios de caso como la "Ley Olimpia" y el Sistema Nacional de Cuidados. El análisis concluye que la consolidación de la democracia paritaria en México depende de la capacidad del Estado para dismantelar los obstáculos partidistas y culturales y, fundamentalmente, para erradicar la VPMRG, que constituye la barrera más violenta para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

³⁵ Idamis Pastor Betancourt, Licenciada en Derecho por el Instituto Técnico y Bancario San Carlos, A. C., Maestra en Derecho Penal por la Universidad Privada del Estado de México y Doctora en Derecho Electoral por el Instituto Iberoamericano de Derecho Electoral; Magistrada del Tribunal Electoral de Puebla en retiro y Fiscal General del Estado de Puebla.

Introducción

México se encuentra en una encrucijada definitoria para el futuro de su democracia. En las últimas tres décadas, el país ha protagonizado una de las transformaciones más aceleradas y profundas del mundo en materia de derechos políticos de las mujeres, pasando de una representación meramente testimonial a un andamiaje constitucional de paridad que es objeto de estudio a nivel internacional.¹ La composición de sus congresos, tanto a nivel federal como estatal, reflejan hoy una paridad numérica que pocos países han alcanzado, posicionando a México en la vanguardia de la representación descriptiva.²

Sin embargo, este artículo postula una tesis central que busca matizar el triunfalismo normativo: la revolución cuantitativa en la representación política de las mujeres en México enmascara una lucha mucho más compleja y ardua por la representación sustantiva. El acceso a los escaños no ha garantizado de forma automática el acceso al poder real. La presencia de mujeres en los espacios de decisión, si bien es un logro histórico innegable, coexiste con la persistencia de barreras estructurales, una cultura política androcéntrica que se resiste al cambio y, de manera más alarmante, una escalada de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género (VPMRG) que impone costos cada vez más altos y peligrosos para las mujeres que se atreven a participar en la vida pública.⁴

Para desentrañar esta paradoja, este análisis se fundamenta en un marco teórico que distingue y pone en tensión la representación descriptiva y la sustantiva. Se recurre de manera central a la influyente obra de la politóloga Anne Phillips, *The Politics of Presence*, cuyo argumento principal es que la mera presencia física de grupos históricamente excluidos es una condición necesaria, pero no suficiente, para la genuina representación de sus intereses.⁶ La "política de la presencia" de Phillips critica una visión de la democracia que se centra exclusivamente en la "política de las ideas", ignorando quiénes son los portavoces de esas ideas y cómo las estructuras de poder silencian sistemáticamente ciertas voces.⁹ La pregunta que guía este trabajo, inspirada en este marco, es: ¿bajo qué

condiciones la representación descriptiva, hoy una realidad en México, se convierte en representación sustantiva?

La relevancia de este marco teórico en el contexto mexicano no es meramente académica. Ha sido adoptado por las propias instituciones del Estado, como el Instituto Nacional Electoral (INE) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), que en sus investigaciones conjuntas parten de la premisa de que, la representación descriptiva es un "primer paso" indispensable para avanzar hacia una agenda de igualdad sustantiva.¹⁰ Esta institucionalización del debate demuestra una maduración significativa en la forma en que el país evalúa sus propias reformas: el objetivo ya no es solo "contar mujeres", sino medir su impacto real en las políticas públicas y en la calidad de la democracia.

Para desarrollar esta tesis, el artículo se estructura de la siguiente manera. La primera sección profundiza en los fundamentos teóricos que distinguen la representación descriptiva de la sustantiva. La segunda sección traza la larga marcha histórica de las mujeres mexicanas por la ciudadanía, desde la lucha sufragista hasta la era de las cuotas. La tercera sección analiza el cambio de paradigma que supusieron las reformas constitucionales de paridad de 2014 y 2019, destacando el rol catalizador del poder judicial. La cuarta sección presenta un retrato estadístico del impacto cuantitativo de la paridad en los distintos niveles y poderes del Estado. La quinta sección evalúa la transición hacia la representación sustantiva a través del análisis del impacto legislativo y estudios de caso emblemáticos. La sexta sección identifica y analiza los "muros invisibles" que aún obstaculizan una democracia paritaria, con especial énfasis en la violencia política de género. Finalmente, se presentan las conclusiones y una reflexión prospectiva sobre los desafíos pendientes para que México consolide una verdadera democracia representativa e inclusiva.

I. Fundamentos Teóricos: De la Política de la Presencia a la Sustancia de la Representación

La ciencia política contemporánea ha dedicado un esfuerzo considerable a comprender las complejidades de la representación, superando la noción simplista de que un representante actúa meramente como un transmisor de las preferencias de sus electores. En el centro de este debate, especialmente en lo que concierne a la inclusión de grupos históricamente marginados, se encuentra la distinción fundamental entre representación descriptiva y sustantiva, un marco conceptual indispensable para analizar el caso mexicano.

La Política de la Presencia de Anne Phillips

La obra de Anne Phillips, y en particular su libro *The Politics of Presence* (1995), ofrece el pilar teórico más sólido para este análisis.⁶ Phillips desafía la concepción liberal clásica de la representación, que ella denomina la "política de las ideas", según la cual lo único que importa son los argumentos y las propuestas políticas, independientemente de la identidad (género, raza, etnia) de quien los enuncia.⁹ Para Phillips, esta visión es ciega a las realidades del poder. Argumenta que cuando un grupo ha sido sistemáticamente excluido de la esfera política, sus experiencias, perspectivas y problemas son también excluidos de la agenda pública.⁶ La ausencia de mujeres, por ejemplo, no es una mera casualidad estadística; es el resultado de estructuras de poder que han definido la política como un dominio masculino, normalizando una perspectiva parcial como si fuera universal.⁸

Por ello, Phillips defiende una "política de la presencia". Sostiene que la inclusión descriptiva —la presencia física de miembros de grupos excluidos en los órganos de representación— es crucial por varias razones. Primero, tiene un poderoso valor simbólico: desafía las jerarquías existentes y envía el mensaje de que estos grupos son miembros plenos y capaces de la comunidad política.¹³ Segundo, introduce nuevas perspectivas y conocimientos derivados de experiencias de vida distintas, enriqueciendo el debate y permitiendo un reconocimiento más profundo de los problemas que afectan a las poblaciones en

desventaja.⁹ Tercero, aumenta la legitimidad del sistema democrático ante los ojos de los ciudadanos que se ven reflejados en sus representantes.¹⁴ Phillips no aboga por un sistema de representación de "espejo" rígido, sino que reconoce que la presencia es un primer paso contingente y complejo, pero indispensable, para iniciar la transformación de las estructuras de poder.⁷

Representación Descriptiva vs. Sustantiva en el Contexto Mexicano

Este marco teórico ha sido ampliamente adoptado en el análisis de la política mexicana. La **representación descriptiva** se entiende como la correspondencia numérica entre la composición de un cuerpo legislativo y la sociedad que representa. En términos de género, su máxima expresión es la paridad: si las mujeres constituyen aproximadamente el 50% de la población, deberían ocupar el 50% de los cargos de representación.¹

Por su parte, la **representación sustantiva** se refiere a la actividad de los representantes, es decir, cuando "actúan por" los intereses de los representados.¹⁶ En el contexto de género, esto implica que las y los legisladores promuevan y aprueben leyes y políticas públicas que aborden las desigualdades históricas, atiendan las demandas específicas de las mujeres y avancen hacia la igualdad sustantiva.¹⁰

Numerosos estudios sobre México, muchos de ellos impulsados por el propio INE, parten de la premisa explícita de que la representación descriptiva, si bien, no garantiza automáticamente la sustantiva, es una condición *sine qua non* para ella.¹⁰ La idea subyacente es que la presencia numérica de mujeres crea las condiciones de posibilidad para que sus intereses sean incorporados a las agendas públicas.¹⁰

Mecanismos de Transición: ¿Cómo la Presencia se Convierte en Poder?

La literatura académica, tanto internacional como mexicana, ha demostrado que la transición de la representación descriptiva a la sustantiva no es un proceso automático ni lineal. Requiere de la activación de mecanismos causales

específicos que faciliten que la presencia se traduzca en influencia real. Los estudios sobre el caso mexicano y latinoamericano han identificado varios de estos mecanismos clave:

1. **Acceso a Posiciones de Poder Interno:** No basta con ser legisladora; es crucial ocupar posiciones de liderazgo dentro de la legislatura, como las presidencias o secretarías de comisiones legislativas importantes y de los órganos de gobierno del Congreso (e.g., la Junta de Coordinación Política). Estos puestos son estratégicos para controlar la agenda, dictaminar iniciativas y negociar políticamente.²⁰
2. **Formación de Alianzas y Bancadas de Mujeres:** La colaboración entre legisladoras, superando las divisiones partidistas, es uno de los mecanismos más efectivos. La formación de "bancadas de mujeres" o alianzas transpartidistas permite construir bloques de votación, cabildear conjuntamente y presentar una fuerza unificada para impulsar la agenda de género.²⁰
3. **Vínculos con la Sociedad Civil:** La conexión y colaboración con movimientos feministas y organizaciones de mujeres fuera del congreso es fundamental. Estos grupos proveen a las legisladoras de insumos técnicos, legitimidad social y presión política para avanzar sus iniciativas.¹⁸
4. **Ideología Partidaria:** El partido político al que pertenece una legisladora puede actuar como un facilitador o un obstáculo. Estudios sugieren que los partidos de izquierda tienden a ser más receptivos y a promover más activamente las agendas de igualdad de género, aunque este factor puede ser matizado por la formación de alianzas transpartidistas en temas específicos.²¹

En conjunto, este marco teórico nos permite ir más allá de la celebración de las cifras de paridad. Nos obliga a preguntar: una vez que las mujeres están presentes, ¿están accediendo a las comisiones de poder? ¿Están colaborando entre ellas? ¿Están canalizando las demandas de la sociedad civil? ¿Y qué están

logrando en términos de legislación transformadora? Estas son las preguntas que guían el resto de este análisis.

II. La Larga Marcha hacia la Ciudadanía: Hitos Históricos de la Participación Política de las Mujeres

El camino hacia la paridad en México no fue una concesión graciosa, sino el resultado de más de un siglo de lucha persistente, marcada por avances, retrocesos y una constante negociación con un sistema político reacio a ceder poder. Comprender esta trayectoria histórica es fundamental para valorar la magnitud de los logros actuales y la profundidad de los desafíos que perduran.

El Movimiento Sufragista y la Negación Constitucional (1915-1952)

La demanda organizada por los derechos políticos de las mujeres en México tiene sus raíces a principios del siglo XX, con el **Primer Congreso Feminista de Yucatán en 1915** como un hito fundacional.²⁵ Figuras como Hermila Galindo llevaron estas demandas al centro del debate nacional, cuestionando un orden que exigía a las mujeres participar en la construcción de la nación posrevolucionaria pero les negaba la ciudadanía plena.²⁵

Sin embargo, el Congreso Constituyente de 1917 representó una derrota significativa. A pesar de los debates, se denegó explícitamente el sufragio femenino. Los argumentos esgrimidos por los constituyentes revelan las profundas raíces de la exclusión: se alegaba una supuesta "falta de preparación de las mujeres" y, de manera más reveladora, se expresaba el temor de que su voto, presuntamente influenciado por la Iglesia Católica, se inclinara hacia las fuerzas conservadoras y pusiera en riesgo el proyecto revolucionario.²⁷

Este argumento del "peligro conservador" se convirtió en una constante histórica para justificar la exclusión. Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas en la década de 1930, una iniciativa para otorgar la ciudadanía plena a las mujeres fue aprobada por el Congreso, pero en un acto de cálculo político, el entonces presidente decidió no promulgarla, congelando la reforma. El temor era el mismo

que en 1917: que el voto femenino, como se percibía que había ocurrido en la Segunda República Española, fortaleciera a la oposición de derecha.²⁶

Este patrón histórico demuestra que la negación de los derechos políticos no se basaba en una incapacidad abstracta, sino en una percepción de las mujeres como una potencial amenaza para el *statu quo* del régimen hegemónico. Era un discurso paternalista que, bajo el pretexto de proteger a la nación de la "influencia" sobre las mujeres, en realidad buscaba proteger al poder de la agencia política de las mujeres.

Un primer avance se logró en 1947, durante la presidencia de Miguel Alemán, cuando se reconoció el derecho de las mujeres a votar y ser votadas, pero únicamente a nivel municipal.³⁰ Esta medida, aunque limitada, sirvió como un campo de pruebas para el comportamiento electoral femenino.

La Reforma de 1953: Un Acto de Pragmatismo Político

El 17 de octubre de 1953, durante la presidencia de Adolfo Ruiz Cortines, se publicó finalmente la reforma constitucional que otorgó a las mujeres el derecho al sufragio a nivel federal.²⁷ La narrativa oficial presentó este acto como una concesión magnánima de un "gobernante benévolo" que cumplía una promesa de campaña.³¹ Sin embargo, un análisis más profundo revela que fue una decisión eminentemente pragmática y políticamente calculada.³³

En el plano internacional, México enfrentaba una creciente presión de organismos como las Naciones Unidas para alinearse con el estándar democrático del sufragio universal.³¹ En el plano doméstico, la experiencia del voto municipal desde 1947 había demostrado que las mujeres no solo no representaban una amenaza electoral para el partido en el poder, sino que podían constituir un nuevo y vasto contingente de votantes leales.³³ La concesión del voto, por tanto, fue una estrategia para fortalecer la base social del régimen y legitimar su hegemonía, más que un acto de justicia de género impulsado por convicciones feministas.³³ Las mujeres mexicanas ejercieron por primera vez su derecho al voto en elecciones federales el **3 de julio de 1955**, para elegir a la XLIII Legislatura.³⁴

De la Sugerencia a la Obligación: La Era de las Cuotas de Género

A pesar de la conquista del sufragio, la presencia de mujeres en cargos de elección popular fue meramente simbólica durante décadas. Entre 1955 y 1990, el porcentaje de diputadas federales rara vez superó el 10%.³⁶ La igualdad jurídica no se tradujo en igualdad real, evidenciando la existencia de barreras culturales y partidistas que bloqueaban el acceso de las mujeres al poder.⁴

Ante esta realidad, y en línea con las tendencias internacionales, México comenzó a experimentar con medidas de acción afirmativa. La reforma electoral de 1996 introdujo por primera vez una cuota de género, aunque en un formato débil: era una “recomendación” para que los partidos no postularan más del 70% de candidatos de un mismo sexo.³ La resistencia de los partidos políticos, controlados por élites masculinas, fue inmediata. Utilizaron todo tipo de “válvulas de escape” y estrategias de simulación para eludir la norma, como argumentar que sus procesos internos “democráticos” (elecciones primarias) no permitían garantizar el resultado, o la tristemente célebre práctica de postular a mujeres en “distritos perdedores”, aquellos donde el partido no tenía ninguna posibilidad real de ganar.⁴

La lucha de las mujeres dentro y fuera de los partidos forzó un endurecimiento progresivo de las cuotas. En 2002, la cuota se convirtió en una obligación del 30% para las candidaturas. En 2008, se elevó al 40%.³ Cada reforma fue seguida por nuevos intentos de los partidos por burlar la ley, lo que a su vez provocó la intervención de las autoridades electorales y judiciales para cerrar los resquicios legales. Esta dinámica de reforma-resistencia-contrarreforma judicial caracterizó la era de las cuotas y sentó las bases para el siguiente salto cualitativo: la paridad como principio constitucional.

III. El Paradigma de la Paridad: Análisis de las Reformas Constitucionales de 2014 y 2019

La transición de las cuotas de género a la paridad constitucional representa el cambio más significativo en la historia de los derechos políticos de las mujeres en México. Este cambio de paradigma no solo alteró las reglas de la competencia electoral, sino que redefinió el concepto mismo de representación democrática en el país. Fue un proceso impulsado tanto por la voluntad política como, de manera decisiva, por el activismo judicial.

La Reforma de 2014: El Salto de las Cuotas a la Paridad

En 2014, México dio un paso audaz al abandonar el modelo de cuotas, que son por definición medidas temporales de acción afirmativa, para consagrar la **paridad de género como un principio permanente y transversal en la Constitución**.¹ La reforma al artículo 41 constitucional estableció la obligación para los partidos políticos de garantizar la paridad entre mujeres y hombres en el registro de candidaturas.

Sin embargo, esta reforma histórica nació con una limitación importante: su redacción inicial la acotaba explícitamente a las candidaturas para el Poder Legislativo, tanto federal como local.³⁸ Dejaba fuera, al menos en el texto constitucional, al poder ejecutivo (gubernaturas y presidencias municipales) y al poder judicial. Esta omisión reflejaba las resistencias políticas a aplicar un principio tan disruptivo a todos los espacios de poder de manera inmediata.

El Poder Judicial como Catalizador del Cambio

Fue en este contexto de una reforma "corta" o incompleta donde el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) asumió un rol protagónico y transformador. Entre 2014 y 2018, ante los intentos de los partidos políticos de interpretar la paridad de manera restrictiva y limitarla solo a los congresos, el TEPJF emitió una serie de sentencias históricas que expandieron el alcance del principio de paridad mucho más allá de la letra de la ley.

El mecanismo jurídico clave fue el **control de convencionalidad**, un principio que obliga a todos los jueces del país a interpretar las normas nacionales de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos firmados por México, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).³⁹ Argumentando que la paridad es una manifestación del derecho humano a la igualdad y a la no discriminación, y aplicando una interpretación *pro persona* (que favorece la protección más amplia de los derechos), el TEPJF estableció jurisprudencias vinculantes que obligaron a los partidos a aplicar la paridad también en el ámbito municipal.³⁸

Las **Jurisprudencias 6/2015 y 7/2015** fueron particularmente decisivas. Establecieron que la paridad municipal debía cumplirse en una doble dimensión: **vertical**, alternando mujeres y hombres en las listas de regidores de un mismo ayuntamiento, y **horizontal**, obligando a los partidos a postular a mujeres en la mitad de las candidaturas a las presidencias municipales de un estado.³⁸

Este activismo judicial tuvo un efecto disruptivo. El TEPJF no esperó a que el poder legislativo completara la reforma; en la práctica, creó una realidad jurídica y política que hizo insostenible la exclusión de las mujeres en los ayuntamientos. La reforma de 2019, por lo tanto, no surgió de un vacío ni fue una concesión voluntaria del poder político. Fue, en gran medida, la culminación de una estrategia de litigio estratégico impulsada por mujeres políticas y organizaciones feministas, que encontraron en el poder judicial un aliado para forzar un cambio que las élites partidistas se resistían a aceptar. Este proceso demuestra un patrón recurrente en el avance de los derechos en México: la sociedad civil litiga, el poder judicial responde positivamente y el poder legislativo, finalmente, se ve obligado a actualizar el marco legal para reflejar la nueva realidad jurisprudencial.

La Reforma de 2019: "Paridad en Todo"

El 6 de junio de 2019, el Congreso de la Unión aprobó una reforma constitucional de un alcance sin precedentes, conocida como "**Paridad en Todo**".³⁷ Esta reforma modificó los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la

Constitución Federal para extender la obligación de la paridad a todos los espacios de poder, codificando y ampliando lo que el TEPJF había comenzado a construir.

El nuevo mandato constitucional abarca:

- **Los tres poderes del Estado:** Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- **Los tres niveles de gobierno:** Federal, estatal y municipal.
- **Los organismos constitucionalmente autónomos** (como el INE, el INAI, la CNDH, etc.).³⁷

Esta reforma fue concebida no solo como una medida de igualdad numérica, sino como la base para un nuevo “pacto social de género”.¹ Su objetivo es ir más allá de la representación descriptiva para impulsar una transformación cultural profunda, diversificar el perfil de quienes toman las decisiones e incorporar las perspectivas y experiencias de las mujeres en todas las áreas de la vida pública del país.³⁷ Con “Paridad en Todo”, México se consolidó como un referente mundial en legislación de género, estableciendo el estándar más alto para garantizar el derecho de las mujeres a ser electas y designadas en condiciones de igualdad.¹

IV. El Impacto Cuantitativo de la Paridad: Un Retrato Estadístico de la Nueva Composición del Poder

Las reformas constitucionales de paridad han provocado una transformación cuantitativa innegable y espectacular en la composición de los órganos de poder en México. El análisis estadístico de esta evolución revela tanto la eficacia de las medidas de ingeniería electoral como los ámbitos donde la resistencia al cambio es más pronunciada.

El Congreso de la Unión: Hacia la Paridad Efectiva

La Cámara de Diputados federal es el ejemplo más claro del impacto directo de las reformas. Como se observa en la Tabla 1, la representación femenina experimentó saltos cuantitativos directamente correlacionados con los hitos legales. Pasó de un modesto 11.6% en 1988 a un 37.4% al final de la era de las

cuotas en 2012. Con la reforma de paridad de 2014, alcanzó el 42.4% en 2015, y tras la elección de 2018 y la reforma de “Paridad en Todo”, finalmente se logró y superó la paridad efectiva, llegando al 50.2% de mujeres en la legislatura que inició en 2024.³ La evolución en el Senado ha seguido una trayectoria similar.

Tabla 1: Evolución de la Representación Femenina en la Cámara de Diputados Federal de México, 1988-2024

Año de la Legislatura	% de Mujeres	Hito Legal o Jurisprudencial Relevante
1988	11.6%	Pre-cuotas
1997	17.4%	Reforma de 1996 (Recomendación 70/30)
2003	22.6%	Reforma de 2002 (Cuota obligatoria 30%)
2012	37.4%	Reforma de 2008 (Cuota 40%) y Sentencia TEPJF 2011
2015	42.4%	Reforma Constitucional de Paridad 2014
2018	48.2%	Primera elección con paridad constitucional
2021	50.0%	Paridad efectiva

		alcanzada
2024	50.2%	Consolidación de la paridad

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Gilas (2024).³

Esta tabla es fundamental para visualizar la correlación directa entre las intervenciones legales y el aumento numérico de mujeres, demostrando que, sin estas acciones afirmativas y el principio de paridad, la representación femenina habría permanecido estancada.

Congresos Estatales: Un Efecto Homogeneizador

A nivel subnacional, la paridad ha tenido un efecto de convergencia, reduciendo las enormes disparidades que existían entre las entidades federativas. La Tabla 2 ilustra este cambio. En el periodo 2014-2018, justo después de la primera reforma de paridad, la situación era muy heterogénea. Sin embargo, para el periodo 2024-2027, la gran mayoría de los estados se sitúan en o por encima del umbral del 50%, con algunos incluso mostrando una sobrerrepresentación femenina significativa, como Tlaxcala y Baja California (64%).³

Tabla 2: Representación Femenina en Congresos Estatales, Periodos Seleccionados

Entidad Federativa	% Mujeres (2014-2018)	% Mujeres (2024-2027)	Variación (%)
Puebla	< 25%	61.0%	+36.0
Tlaxcala	No especificado	64.0%	-

Baja California	No especificado	64.0%	-
Coahuila	~ 50%	52.0%	+2.0
Yucatán	No especificado	50.0%	-
Tabasco	No especificado	40.0%	-

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Gilas (2024).³ La tabla muestra ejemplos representativos de la tendencia general.

Esta tabla comparativa demuestra dos fenómenos clave: primero, el impacto generalizado de la reforma de paridad a nivel estatal y, segundo, la persistencia de variaciones que apuntan a la importancia de factores políticos y culturales locales que median la implementación de las leyes federales.

Ámbito Municipal y Poderes Ejecutivo y Judicial: El Avance Asimétrico

El análisis de los datos revela un patrón claro: el avance de la paridad es asimétrico y jerárquico. Es más fácil de alcanzar en los órganos legislativos colegiados, donde los escaños son numerosos y se pueden distribuir, que en los cargos ejecutivos unipersonales o en las altas jerarquías del poder, que son espacios de poder más concentrado y de mayor prestigio.

- **Ámbito Municipal:** Aunque el porcentaje de presidentas municipales ha aumentado drásticamente, pasando de solo un 7% en 2014 a un 29%³⁰ en la actualidad, sigue estando muy por debajo del 50%. Este es el nivel de gobierno donde la resistencia es más fuerte, con estados como Chiapas, Durango y Morelos mostrando un progreso mínimo o nulo.³ Esto sugiere que las culturas políticas locales, a menudo más patriarcales, y las redes de poder territorial son más difíciles de penetrar.
- **Poder Judicial y Organismos Autónomos:** La reforma de “Paridad en Todo”

de 2019 apuntaba directamente a estos espacios. En el Poder Judicial Federal, si bien la tendencia es positiva, persiste un claro “techo de cristal”. Al cierre de 2023, las mujeres representaban el 29.4% del total de personas juzgadoras a nivel federal, un aumento respecto al 21.7% de 2019.⁴⁴ Sin embargo, análisis más detallados muestran que este porcentaje disminuye a medida que aumenta la jerarquía del cargo: en 2018, las mujeres eran el 53% del personal de apoyo jurisdiccional, pero solo el 23% de las juezas de distrito y un 18% de las magistradas de circuito.⁴⁵ La paridad es más una realidad en la base de la pirámide judicial que en su cúspide. La situación en los organismos autónomos es difícil de evaluar de manera sistemática debido a la falta de datos públicos centralizados y actualizados, lo que constituye en sí mismo un obstáculo para la rendición de cuentas.⁴⁶

Este avance desigual indica que la “Paridad en Todo” enfrenta su mayor desafío no en los órganos de elección popular masiva, sino en los espacios de designación y en las cúpulas del poder ejecutivo y judicial. Las élites políticas y burocráticas siguen siendo los “guardianes” más resistentes a ceder poder real, incluso cuando la ley lo exige.

V. ¿La Presencia se Traduce en Poder? La Búsqueda de la Representación Sustantiva

Habiendo establecido el éxito cuantitativo de México en alcanzar la representación descriptiva, la pregunta fundamental, en línea con el marco teórico de Phillips, es si esta presencia se ha traducido en poder real y en una representación sustantiva de los intereses de las mujeres. El análisis del impacto legislativo y de casos emblemáticos ofrece una respuesta compleja y matizada.

El Impacto Legislativo: Correlaciones y Limitaciones

Diversos estudios cuantitativos y cualitativos han encontrado una correlación positiva entre el aumento del número de legisladoras y una mayor atención a la agenda de género. Las mujeres, de hecho, presentan la gran mayoría de las iniciativas de corte feminista y su presencia ha sido clave para articular y visibilizar

estos temas en los congresos.¹⁸ Investigaciones que han medido la producción legislativa antes y después de la reforma de paridad de 2014 confirman un incremento en el número de comisiones importantes presididas por mujeres y en la promoción de dictámenes de género.²⁰

Sin embargo, esta correlación no es una causalidad simple. La articulación de intereses no siempre se traduce en aprobación legislativa. El éxito de estas iniciativas depende de manera crucial del respaldo de los liderazgos partidistas, que siguen siendo predominantemente masculinos, y de la capacidad de las legisladoras para negociar en un entorno político que a menudo es hostil a sus propuestas.²¹ Además, la evidencia sugiere que las legisladoras tienden a tener más éxito en la promoción de temas de género considerados "blandos" o menos controvertidos, mientras que enfrentan mayores resistencias en temas que desafían estructuras de poder económico o dogmas ideológicos, como los derechos sexuales y reproductivos o las reformas presupuestarias con perspectiva de género.¹⁸

Estudio de Caso 1: La "Ley Olimpia" - La Sinergia entre Activismo y Agencia Legislativa

El proceso de aprobación al conjunto de reformas legislativas en México que buscan combatir y sancionar la violencia digital y la violación a la intimidad sexual, conocida como "Ley Olimpia", es un caso paradigmático que ilustra un mecanismo clave de la representación sustantiva: la alianza estratégica entre la sociedad civil y las legisladoras. Esta ley no surgió espontáneamente del trabajo parlamentario; fue el resultado directo del activismo incansable de Olimpia Coral Melo y el Frente Nacional para la Sororidad (FNS), una organización fundada por víctimas de violencia digital.⁵⁰

Inicialmente, el movimiento enfrentó escepticismo y minimización por parte de la clase política. Su estrategia fue cambiar de un proyecto de ley general a reformas específicas a los códigos penales y a las leyes de acceso a una vida libre de violencia, una táctica políticamente más viable.⁵⁰ El papel de las legisladoras,

tanto a nivel estatal como federal, fue crucial para acoger esta demanda ciudadana, transformarla en una iniciativa legislativa formal y navegarla a través del complejo proceso parlamentario hasta su aprobación final a nivel federal en 2021.⁵¹ La "Ley Olimpia" demuestra que la representación sustantiva no es solo una acción de las representantes, sino un proceso dialógico donde las legisladoras actúan como catalizadoras y vehículos de las demandas emanadas de los movimientos sociales.

Estudio de Caso 2: El Sistema Nacional de Cuidados - Apuntando a la Igualdad Estructural

Un segundo caso emblemático es la iniciativa para crear un Sistema Nacional de Cuidados (SNC) a través de una reforma constitucional. Esta propuesta representa un ejemplo de representación sustantiva en su forma más transformadora, ya que no busca solo mitigar una forma de violencia, sino dismantelar una de las barreras estructurales más profundas para la igualdad: la carga desproporcionada del trabajo de cuidados no remunerado que recae sobre las mujeres y limita su autonomía económica y participación pública.⁵³

El proceso legislativo fue impulsado decididamente por una alianza transpartidista de legisladoras en el Senado, liderada por figuras como la senadora Martha Lucía Micher Camarena, en colaboración con colectivos de la sociedad civil como #YoCuidoMéxico y expertas académicas.⁵³ La Cámara de Diputados aprobó la reforma constitucional en noviembre de 2020, elevando el derecho al cuidado a rango constitucional. Sin embargo, la iniciativa se encuentra desde entonces estancada en el Senado, pendiente de su aprobación final para ser enviada a los estados.⁵⁴ Este estancamiento es igualmente revelador: demuestra los límites del poder de las legisladoras, incluso cuando actúan de manera unificada y con amplio respaldo social, al enfrentarse a temas con profundas implicaciones presupuestarias y que exigen una reorganización radical de las responsabilidades del Estado y la sociedad.

Estos dos casos de estudio revelan que la representación sustantiva más efectiva y transformadora en México no es un acto individual, sino un proceso colectivo y relacional. Ocurre en la intersección de tres actores clave: **movimientos feministas de la sociedad civil** que formulan y presionan por demandas específicas; **legisladoras comprometidas** que actúan como agentes de cambio dentro de las instituciones; y la construcción de **alianzas estratégicas suprapartidistas** capaces de generar los consensos necesarios para la aprobación. El éxito no depende solo de "qué hace una legisladora", sino de "cómo las legisladoras interactúan con los movimientos sociales y con otras actoras políticas para impulsar una agenda común".

VI. Los Muros Invisibles: Obstáculos Persistentes para una Democracia Paritaria

A pesar del impresionante andamiaje normativo de la paridad, la consolidación de una democracia sustantivamente igualitaria en México se enfrenta a una serie de obstáculos profundamente arraigados. Estos "muros invisibles", de naturaleza cultural, partidista y estructural, limitan la efectividad de las mujeres en el poder y, en su manifestación más extrema, ponen en riesgo su integridad y su vida.

Resistencia Partidista y Barreras Estructurales

Los partidos políticos, que deberían ser los motores de la representación, a menudo funcionan como sus principales frenos. A pesar de la obligatoriedad de la paridad, en su interior persisten barreras que obstaculizan la participación plena de las mujeres:

- **Cultura Política Masculinizada:** La política sigue siendo concebida y practicada como una profesión masculina, con códigos, horarios y demandas (disponibilidad 24/7, reuniones informales nocturnas) que son a menudo incompatibles con la doble y triple jornada que la sociedad impone a las mujeres, cargándolas con la responsabilidad principal del trabajo doméstico y de cuidados.⁵⁷
- **Procesos de Selección Sesgados:** Las cúpulas partidistas,

mayoritariamente masculinas, conservan un control significativo sobre los procesos de selección de candidaturas. Aunque cumplen formalmente con la paridad, persisten prácticas como la asignación de mujeres a distritos con pocas probabilidades de victoria, la canalización de menores recursos financieros a sus campañas y un menor apoyo para el fortalecimiento de sus liderazgos.⁴

- **Déficit de Democracia Interna:** La falta de mecanismos transparentes y democráticos al interior de los partidos perpetúa la concentración del poder en pequeños grupos de hombres ("gatekeepers") que deciden las candidaturas y la distribución de los cargos, a menudo sin un compromiso genuino con la promoción del liderazgo femenino.¹⁰ Estudios de caso sobre los principales partidos, como MORENA o el PAN, muestran que, si bien han adoptado protocolos y discursos a favor de la igualdad, en la práctica las mujeres militantes siguen denunciando exclusión y violencia interna.⁶⁰

La Insuficiencia de la Norma ante la Cultura Patriarcal

Las reformas legales, aunque indispensables, han demostrado ser insuficientes para erradicar por sí solas una cultura política patriarcal profundamente arraigada.⁶² Los estereotipos de género que descalifican a las mujeres como líderes, que cuestionan su capacidad intelectual o que las sexualizan, persisten en el debate público, en los medios de comunicación y en la interacción cotidiana dentro de las instituciones.⁶³ Esta cultura tóxica no solo crea un ambiente hostil, sino que también limita la eficacia de las mujeres en el poder, quienes a menudo deben invertir tiempo y energía en defender su legitimidad en lugar de concentrarse en su labor sustantiva.

Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género (VPMRG): El Costo del Avance

El obstáculo más grave y alarmante para la participación política de las mujeres en México es la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género. Lejos de ser un fenómeno aislado, su escalada parece ser una consecuencia directa y una reacción violenta al propio éxito de la paridad.

- **Definición y Marco Legal:** La reforma integral de abril de 2020 definió la VPMRG como toda acción u omisión, basada en elementos de género, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.⁶⁴ La ley enumera 22 conductas que constituyen esta forma de violencia, abarcando un amplio espectro que va desde la violencia psicológica (difamación, calumnias, amenazas), simbólica (uso de estereotipos degradantes) y económica (retención de recursos), hasta la violencia física, sexual e incluso el feminicidio.⁶⁴
- **La VPMRG como Reacción Patriarcal:** Es fundamental entender la VPMRG no como simple “violencia en la política”, sino como una herramienta específica de control patriarcal. Emerge como un mecanismo de último recurso cuando las barreras legales (falta de sufragio) y partidistas (exclusión de listas) han sido derribadas por las reformas.⁴ Es una forma de "castigo" a las mujeres que transgreden los roles de género tradicionales y ocupan espacios de poder históricamente masculinos, buscando disuadirlas, silenciarlas y expulsarlas de la esfera pública.⁶⁶
- **Magnitud del Problema y Respuesta Institucional:** Las estadísticas del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de VPMRG (RNPS), gestionado por el INE, dan cuenta de la magnitud del problema. Como se muestra en la Tabla 3, los principales agresores son actores con poder a nivel local, y las sanciones impuestas a menudo carecen de la severidad necesaria para ser un disuasivo efectivo.

Tabla 3: Estadísticas del Registro Nacional de Personas Sancionadas por VPMRG (a junio de 2023)

Indicador	Dato
Total de Sancionados	298 personas (239 hombres, 58 mujeres) con 341 registros

Entidades con Mayor Incidencia	1. Oaxaca (105 sanciones), 2. Veracruz (41), 3. Tabasco (30)
Cargo del Agresor más Frecuente	1. Presidente(a) Municipal (20.8%), 2. Ciudadano(a) (19.8%), 3. Regidor(a) (13.1%)
Tipo de Violencia más Común	Simbólica, seguida de Psicológica (en muchos casos no se registra)
Principal Sanción Impuesta	Ninguna sanción (48.25%), Multa económica (30.12%), Amonestación pública (15.5%)

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe sobre la Violencia Política contra las Mujeres en México 2023⁵ y datos complementarios.⁶⁴

El TEPJF ha desarrollado una línea jurisprudencial robusta para combatir la VPMRG, estableciendo criterios como la **reversión de la carga de la prueba** a favor de la víctima, la obligación de juzgar con perspectiva de género y la posibilidad de anular elecciones cuando la violencia es determinante.⁴² Sin embargo, la alta incidencia de casos y la levedad de muchas sanciones (casi la mitad de los casos registrados no conllevan una sanción real) indican que la respuesta institucional aún es insuficiente.⁵ La lucha contra la VPMRG es, por tanto, la frontera actual y más crítica en la batalla por una democracia paritaria en México.

VII. Conclusiones y Prospectivas: Hacia una Verdadera Representación Democrática

El recorrido de las mujeres en la política mexicana es una historia de avances extraordinarios y desafíos monumentales. El análisis presentado en este

artículo revela una paradoja central que define el estado actual de la cuestión: México ha construido un andamiaje normativo de paridad que es ejemplar a nivel mundial, logrando una representación descriptiva sin precedentes, pero este éxito cuantitativo se asienta sobre cimientos culturales y partidistas frágiles y es constantemente socavado por la persistencia de barreras estructurales y la violencia de género.

La transición de una representación meramente descriptiva a una sustantiva no es automática. Como se ha demostrado, la presencia numérica de mujeres en los cargos públicos es una condición necesaria pero insuficiente. El poder real, entendido como la capacidad de influir decisivamente en la agenda pública y transformar las estructuras de desigualdad, sigue siendo esquivo. Los casos de la “Ley Olimpia” y el Sistema Nacional de Cuidados ilustran que los avances más significativos en la representación sustantiva ocurren cuando las legisladoras logran forjar alianzas estratégicas entre ellas, superando las líneas partidistas, y actúan en sinergia con los vibrantes movimientos feministas de la sociedad civil. La representación sustantiva, por tanto, es un proceso colectivo y relacional, no un atributo individual.

Sin embargo, el camino hacia una democracia paritaria plena está sembrado de obstáculos. La cultura política androcéntrica y las prácticas excluyentes al interior de los partidos políticos continúan siendo barreras formidables. Pero el desafío más urgente y grave es la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género. Este fenómeno no es una anomalía, sino la manifestación más brutal de la resistencia del sistema patriarcal al avance de las mujeres. Es el costo que se les impone por atreverse a ocupar el poder. Mientras participar en política signifique para una mujer arriesgar su integridad, su reputación y su vida, la democracia mexicana seguirá siendo fundamentalmente deficitaria.

Para que México transite de la paridad en la ley a la paridad en los hechos, se requiere una agenda de reformas y acciones decididas que aborden las causas profundas de la desigualdad. A continuación, se presentan algunas prospectivas y recomendaciones:

1. **Fortalecer la Democracia Interna de los Partidos Políticos:** Es imperativo ir más allá de las cuotas en las listas y legislar para garantizar la transparencia en los procesos de selección de candidaturas, la equidad en la distribución del financiamiento público para campañas de hombres y mujeres, y la creación de mecanismos internos efectivos y vinculantes para prevenir, sancionar y erradicar la violencia y el acoso dentro de los propios partidos.
2. **Hacer Efectivas las Sanciones contra la VPMRG:** La impunidad es el principal combustible de la violencia. Se debe fortalecer el marco sancionatorio para que las agresiones tengan consecuencias políticas reales y disuasorias. Esto incluye no solo multas o amonestaciones, sino la suspensión efectiva de derechos políticos para los agresores, la pérdida del registro para candidatos sentenciados y, en casos graves y reiterados, la cancelación del registro como partido político, como ya lo contempla la ley.⁶⁴
3. **Consolidar la Agenda de Cuidados como Política de Estado:** La aprobación y, fundamentalmente, la asignación de un presupuesto suficiente para la implementación del Sistema Nacional de Cuidados es una medida indispensable. Atacar la desigual distribución del trabajo de cuidados es la estrategia más eficaz a largo plazo para desmantelar una de las barreras estructurales más significativas que limitan la participación económica y política de las mujeres.
4. **Impulsar una Transformación Cultural Profunda:** El cambio legal debe ir acompañado de un cambio cultural. El Estado, en colaboración con la sociedad civil, los medios de comunicación y el sistema educativo, debe liderar un esfuerzo sostenido para deconstruir los estereotipos de género que legitiman la exclusión y la violencia, promoviendo nuevas masculinidades y fomentando una cultura de corresponsabilidad e igualdad.

En conclusión, el caso de México ofrece lecciones de vital importancia para el derecho electoral comparado y los estudios de género a nivel global. Demuestra el inmenso poder de las reformas institucionales y el litigio estratégico para forzar cambios cuantitativos en la representación. Pero también expone crudamente los límites de la ley frente a estructuras de poder y prejuicios culturales

profundamente arraigados. La verdadera representación democrática, aquella que es genuinamente inclusiva y sustantiva, no se alcanzará en México únicamente con la paridad numérica en los escaños, sino cuando el ejercicio del poder por parte de las mujeres sea seguro, respetado y, sobre todo, libre de violencia. La lucha continúa.

Bibliografía

Apreza Salgado, Socorro. 2023. "Las reformas de paridad como tomas de conciencia para transformar las estructuras de poder que oprimen y explotan a las mujeres". *Revista de la Facultad de Derecho de México* 73 (286): 379–405. ⁶²

Archenti, Nélide, y María Inés Tula, eds. 2014. *Mujer y política: el impacto de las cuotas de género en América Latina*. Buenos Aires: IDEA Internacional. ¹⁴

Cano, Gabriela. 2009. "Debates en torno al sufragio y la ciudadanía de las mujeres en México". En *Historia de las mujeres en España y América Latina*, editado por Isabel Morant, 535-555. Madrid: Cátedra. ²⁸

Cano, Gabriela. 2018. *El sufragio femenino en el México posrevolucionario: el debate en la prensa*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 40. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral. ²⁷

Cárdenas Acosta, Georgina. 2019. "El principio de paridad de género y el incremento de las presidentas municipales en México: Análisis comparativo del periodo 2005-2017". *Debate Feminista* 57: 83–107. ⁴³

Celis, Karen, y Joni Lovenduski. 2018. "Substantive Representation of Women: The Importance of Critical Actors". En *The Oxford Handbook of Gender and Politics*, editado por Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola, y S. Laurel Weldon. Oxford: Oxford University Press. ²⁴

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). 2023. *Informe sobre la Violencia Política contra las Mujeres en México 2023*. Ciudad de México: CNDH. ⁵

Consejo de la Judicatura Federal (CJF). 2022. "Presencia de las mujeres en la carrera judicial". Ciudad de México: CJF. ⁷³

De la Fuente Rivera, Selene. 2021. "Las Barreras a la participación política de las mujeres con doble jornada laboral en Nuevo León, México". *Ciencia y Sociedad* 46 (3): 59-75. ⁵⁷

Frente Nacional para la Sororidad y ALIGN. 2024. *Violencia sexual digital contra las mujeres en México: El papel de Ley Olimpia en la transformación de los mandatos de género que la sostienen*. ALIGN. ⁵⁰

Freidenberg, Flavia, ed. 2017. *La representación política de las mujeres en México*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. ⁴

Freidenberg, Flavia, y Karolina Gilas. 2020. "¡Ellas tienen los escaños, ellos el poder! Representación legislativa de las mujeres en el Estado de Morelos". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 65 (240): 327-58. ²⁴

Gilas, Karolina. 2023. "Cuando la violencia determina el resultado: La nulidad de elección por violencia política de género". *Justicia Electoral en Movimiento*. IIJ-UNAM-TEPJF-EJE. ⁷²

Gilas, Karolina. 2024. "Los efectos de la paridad en el acceso de las mujeres a los cargos en las elecciones mexicanas de 2024". Seminario Permanente sobre Elecciones. IIJ-UNAM. ³

Gilas, Karolina. 2024. "La paridad y la representación sustantiva de las mujeres en México". *Estudios Sociológicos de El Colegio de México* 42: 1-22. ²⁴

González Schont, Céline Françoise Aramara. 2016. "De la representación descriptiva a la representación sustantiva. Análisis de las cuotas de género en los congresos estatales en México". Documento de Trabajo de la División de Administración Pública 294. CIDE. ¹⁷

Hernández Téllez, Josefina, et al. 2019. "Introducción: de las cuotas de participación a la paridad". En *¿Es la paridad una realidad en los Congresos*

estatales?, coordinado por María Aidé Hernández García y Jesús Alberto Rodríguez Alonso. Ciudad de México: INE. ²⁴

Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. 2019. *Hacia un balance de la reforma constitucional en paridad de género*. Cuadernos de Investigación. Ciudad de México: Senado de la República. ³⁸

Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. 2020. *Violencia política contra las mujeres en razón de género en México*. Cuadernos de Investigación. Ciudad de México: Senado de la República. ⁶⁴

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2025. *Estadísticas a propósito del día de la persona juzgadora mexicana (7 de marzo)*. Comunicado de Prensa 47/25. Aguascalientes: INEGI. ⁴⁴

Instituto Nacional Electoral (INE). 2015. *Estudio sobre los efectos de la paridad de género en la legislatura mexicana*. Ciudad de México: INE. ¹²

Lau Jaiven, Ana. 2007. "El sufragio femenino: punto culminante de un largo proceso". *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad* 13 (38): 79-111. ²⁹

México Evalúa. 2019. "Mujeres en altas jerarquías del Poder Judicial: pocas". ⁴⁵

Phillips, Anne. 1995. *The Politics of Presence: The Political Representation of Gender, Race, and Culture*. Oxford: Clarendon Press. ⁶

Phillips, Anne. 2020. "La política de la presencia". En *La representación política de las mujeres en México*, editado por Flavia Freidenberg. Ciudad de México: INE/IIJ-UNAM. ⁹

Piscopo, Jennifer M. 2014. "Representación Descriptiva y Sustantiva: La Doble Brecha de Género en América Latina". *Revista de Ciencia Política* 34 (2): 293-314.

Rodríguez, Z., y K. Gilas. 2022. *La representación sustantiva de las mujeres en las legislaturas subnacionales en México: de lo descriptivo a lo sustantivo*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. ²⁰

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). 2023. *Compendio de sentencias y jurisprudencias en materia de paridad de género y violencia política contra las mujeres en razón de género*. Ciudad de México: TEPJF. ⁴²

Varela Zúñiga, María del Rosario. 2022. "La política de la presencia: la elección de diputadas y la agenda de género en el poder legislativo". *Análisis Plural*, (2). ⁷⁶

Vera López, J. I., y H. M. Sáenz Vela. 2022. "Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura (2018-2021) de México: de la cuota a la paridad de género". *Apuntes Electorales* 21 (66): 67–98. ⁷⁷

Fuentes citadas

1. DECRETO por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados U - Cámara de Diputados, acceso: julio 3, 2025, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/64/238_DOF_06jun19.pdf
2. Paridad de género en órganos legislativos. - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, acceso: julio 3, 2025, https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/070420241251597170.pdf
3. Los efectos de la paridad en acceso de las mujeres a los ... - UNAM, acceso: julio 3, 2025, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site//index/gilas-los-efectos-de-la-paridad-en-acceso-de-las-mujeres-a-los-cargos-en-las-elecciones-mexicanas-de-2024-seminario-permanente-9131.pdf>
4. La representación política de las mujeres en México - Redalyc, acceso: julio 3, 2025, <https://www.redalyc.org/journal/3871/387171143011/html/>
5. INFORME SOBRE LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA ... - Gob MX, acceso: julio 3, 2025, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/975920/5_Informe_sobre_V

[iolencia Pol tica en M xico 2023 144dpi 75 .pdf](#)

6. Politics Of Presence Research Articles - R Discovery, acceso: julio 3, 2025, <https://discovery.researcher.life/topic/politics-of-presence/11691243?page=4>
7. Anne PHILLIPS | Professor Emerita | London School of Economics and Political Science, London | LSE | Department of Government | Research profile - ResearchGate, acceso: julio 3, 2025, <https://www.researchgate.net/profile/Anne-Phillips-5>
8. Interview – Anne Phillips - E-International Relations, acceso: julio 3, 2025, <https://www.e-ir.info/2022/01/07/interview-anne-phillips/>
9. DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN: HACIA UNA ... - IEEQ, acceso: julio 3, 2025, <https://ieeq.mx/contenido/normatividad/otros/COMPLETO%20%5BFINAL%5D.pdf>
10. La representación política de las mujeres en México - Igualdad INE, acceso: julio 3, 2025, https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/12/la_representacion_politica_de_las_mujeres_en_mexico.pdf
11. La Representación Política de las Mujeres en México - UNAM, acceso: julio 3, 2025, <https://archivos.iuridicas.unam.mx/www/biv/libros/10/4784/13.pdf>
12. Efectos de la paridad de género en la legislatura mexicana: avances y retos para la igualdad, acceso: julio 3, 2025, <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2017/11/Estudio-Completo-Efectos-de-la-Paridad-de-Genero-en-la-Legislativa-Mexicana.pdf>
13. Representation of women: Questions of accountability Marian Sawer Australian National University msawer@coombs.anu.edu.au - International Political Science Association, acceso: julio 3, 2025, https://www.ipsa.org/sites/default/files/2023-05/Marian%20Sawer_Representation%20of%20women%20Questions%20of%20accountability.pdf
14. MUJER Y POLÍTICA - International IDEA, acceso: julio 3, 2025, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/mujer-y-politica-el-impacto->

[de-las-cuotas-de-genero-en-america-latina.pdf](#)

15. Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación, acceso: julio 3, 2025, https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162019000100073
16. Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina, acceso: julio 3, 2025, https://www.researchgate.net/publication/288466135_Representacion_descriptiva_y_sustantiva_La_doble_brecha_de_genero_en_america_latina
17. De la representación descriptiva a la representación sustantiva. Análisis de las cuotas de género en los congresos estatales en México - CIDE, acceso: julio 3, 2025, <https://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP-294.pdf>
18. Índice de representación sustantiva de las mujeres: Una propuesta ..., acceso: julio 3, 2025, <https://somee.org.mx/v2/descarga/extenso?f=7536dad34bf17e4f0c43584c00f2aed129a5c220>
19. “Representación Sustantiva de Mujeres en un Congreso Subnacional con Paridad de Género” - Repositorio COLSAN, acceso: julio 3, 2025, <https://colsan.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1013/1518/1/Representacion%20Sustantiva%20de%20Mujeres-MAPPP.pdf>
20. La representación sustantiva de las mujeres en las legislaturas ..., acceso: julio 3, 2025, <http://www.libros.unam.mx/la-representacion-sustantiva-de-las-mujeres-en-las-legislaturas-subnacionales-en-mexico-de-lo-9786073087926-libro.html>
21. Más allá del género. ¿Por qué las diputadas mexicanas representan sustantivamente a las mujeres? - OpenEdition Journals, acceso: julio 3, 2025, <https://journals.openedition.org/colombiaint/1330>
22. Más allá del género. ¿Por qué las diputadas mexicanas representan sustantivamente a las mujeres? - SciELO Colombia, acceso: julio 3, 2025, http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122022000400029

23. PARIDAD Y REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA DE LAS MUJERES EN OAXACA En este capítulo se realiza un estudio de caso de una entidad fe- - UNAM, acceso: julio 3, 2025, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7425/7.pdf>
24. La paridad y la representación sustantiva de las mujeres en México - Estudios Sociológicos, acceso: julio 3, 2025, <https://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/2548>
25. Sufragio femenino en México. Bibliografía comentada. - Dirección de Estudios Históricos, acceso: julio 3, 2025, https://www.estudioshistoricos.inah.gob.mx/revistaHistorias/wp-content/uploads/historias_30_127-140.pdf
26. Historia de las mujeres en México - INEHRM, acceso: julio 3, 2025, <https://inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/1484/1/images/HistMujeresMexico.pdf>
27. Democracia y género. Historia del debate público en torno al sufragio femenino en México - INE, acceso: julio 3, 2025, <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCD-40.pdf>
28. Debates en torno al sufragio y la ciudadanía de las mujeres en México¹ - Dialnet, acceso: julio 3, 2025, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6164645.pdf>
29. El presidente Cárdenas y el sufragio femenino - SciELO México, acceso: julio 3, 2025, <https://www.scielo.org.mx/pdf/esprial/v13n38/v13n38a3.pdf>
30. Setenta años de lucha por el voto de las mujeres: historia y retos - Gaceta UNAM, acceso: julio 3, 2025, <https://www.gaceta.unam.mx/setenta-anos-de-lucha-por-el-voto-de-las-mujeres-historia-y-retos/>
31. GÉNERO Y CIUDADANÍA EN MÉXICO. LA PRIMERA PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN UNA ELECCIÓN PRESIDENCIAL, 1958 En el presente texto - Dialnet, acceso: julio 3, 2025, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8413606.pdf>
32. EL SUFRAGIO DE LAS MUJERES. ¿IGUALDAD POLÍTICA POR DECRETO O POR CONVICCIÓN? - Otras revistas, acceso: julio 3, 2025,

<https://revistas-colaboracion.iuridicas.unam.mx/index.php/quid-juris/article/download/17485/15693>

33. Ciudadanía e insurrección. La lucha por los derechos ... - INE, acceso: julio 3, 2025, <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2022/10/decevec-ciudadania-insurreccion.pdf>
34. Mujeres en México votan por primera vez - Comisión Nacional de los Derechos Humanos, acceso: julio 3, 2025, <https://www.cndh.org.mx/noticia/mujeres-en-mexico-votan-por-primera-vez-0>
35. El voto de la mujer en México - Gob MX, acceso: julio 3, 2025, <https://www.gob.mx/bancodelbienestar/articulos/el-voto-de-la-mujer-en-mexico?idiom=es>
36. LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES EN LAS LEGISLATURAS SUBNACIONALES: ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA DE PARIDAD DE 20 - UNAM, acceso: julio 3, 2025, <https://archivos.iuridicas.unam.mx/www/biv/libros/15/7425/5.pdf>
37. La paridad, - una realidad aún por construir en los congresos locales de México - ine.mx, acceso: julio 3, 2025, <https://portal.ine.mx/wp-content/uploads/2022/04/decevec-paridad-realidad-por-construir.pdf>
38. Hacia un balance de la Reforma Constitucional en Paridad de Género, acceso: julio 3, 2025, <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5289/10.%20Paridad%20de%20G%C3%A9nero.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
39. Electio - Tribunal Electoral de la Ciudad de México, acceso: julio 3, 2025, <https://www.tecdmx.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/ELECTIO-07-abril-2015.pdf>
40. SUP-JDC-0427-2023 - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, acceso: julio 3, 2025, <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-0427-2023>
41. Enfoque basado en derechos humanos y juzgar con perspectiva de género - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, acceso: julio 3, 2025,

- https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/150420241247137020.pdf
42. Sentencias del TEPJF, relacionadas con el tema de violencia ..., acceso: julio 3, 2025,
https://www.te.gob.mx/paridad_genero/media/pdf/94ca8791708a163.pdf
43. Mujeres en la escena política. Análisis de la participación política en los ayuntamientos del Estado de México (2000-2024) | GénEroos - Revistas UCOL, acceso: julio 3, 2025,
<https://revistasacademicas.ucol.mx/index.php/generos/article/view/1840>
44. Estadísticas a propósito del Día de las Personas Juzgadoras - Inegi, acceso: julio 3, 2025,
https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2025/EAP_PE_RJUZG.pdf
45. Mujeres en altas jerarquías del Poder Judicial: ¿por qué tan pocas? - México Evalúa, acceso: julio 3, 2025, <https://www.mexicoevalua.org/mujeres-en-altas-jerarquias-del-poder-judicial-pocas/>
46. cedaw/c/mex/10 - Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, acceso: julio 3, 2025,
<https://docs.un.org/es/CEDAW/C/MEX/10>
47. Mexico Gender Assessment.pdf - World Bank Documents and Reports, acceso: julio 3, 2025,
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/312181558677765028/pdf/Mexico-Gender-Assessment.pdf>
48. Extinción de órganos constitucionales autónomos (reforma administrativa) - UNAM, acceso: julio 3, 2025,
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7483/8.pdf>
49. La paridad y la representación sustantiva de las mujeres en México, acceso: julio 3, 2025,
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-64422024000100204&lng=pt&nrm=iso&tlng=es
50. REPORTE ALIGN - Violencia sexual digital contra ... - Align Platform, acceso: julio 3, 2025, <https://www.alignplatform.org/sites/default/files/2024-10/fns->

[mexico-digitalsexualviolence-report-spanish.pdf](#)

51. Perspectiva de género en México: - Cámara de Diputados, acceso: julio 3, 2025, <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/lxiv/Perspectiva-genero.pdf>
52. Miércoles 08 de enero de 2025. - Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, acceso: julio 3, 2025, <https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20250108121318.pdf>
53. Cómo va el Sistema Nacional de Cuidados y por qué plantear el de ..., acceso: julio 3, 2025, https://congresooaxaca.gob.mx/docs65.congresooaxaca.gob.mx/centros_estudios/CEMPAG/analisis/Análisis_Sistemas_Nacional_y_Estatal_de_Cuidados.pdf
54. EL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS EN MÉXICO: ¿UNA HERRAMIENTA PARA EL MEJORAMIENTO DE LA CONDICIÓN Y LA POSICIÓN DE LAS MUJERES - Dialnet, acceso: julio 3, 2025, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9863871.pdf>
55. SISTEMAS DE CUIDADOS - Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género, Congreso de la CDMX, acceso: julio 3, 2025, <https://genero.congresocdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2023/09/CELIG-Estudio-Cuidados-Ago-2023.pdf>
56. sobre derechos humanos de las mujeres e igualdad de género I legislatura, acceso: julio 3, 2025, https://sidh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Docs/ComSocial/BalanceLegislativo_Final_%20EP102021.pdf
57. Las Barreras a la participación política de las mujeres con doble jornada laboral en Nuevo León, México - Redalyc, acceso: julio 3, 2025, <https://www.redalyc.org/journal/870/87069958005/html/>
58. La participación de las mujeres en los partidos políticos - ine.mx, acceso: julio 3, 2025, <https://ine.mx/wp-content/uploads/2024/11/Decevec-PG-Participacion-Mujeres-Partidos.pdf>
59. Partidos políticos y democracia interna | Otro sitio más de Blogs de la FES

- Acatlán - UNAM, acceso: julio 3, 2025,
<https://blogs.acatlan.unam.mx/militanciaydemo/>
60. DE MORENA - Igualdad INE, acceso: julio 3, 2025,
https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2022/04/Morena_p5_GUIA-PREVENCIÓN-MOR.pdf
61. Firma Acción Nacional compromisos Por el impulso de la Paridad Sustantiva y Elecciones Libres de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, acceso: julio 3, 2025, <https://www.pan.org.mx/prensa/firma-accion-nacional-compromisos-por-el-impulso-de-la-paridad-sustantiva-y-elecciones-libres-de-violencia-politica-contras-las-mujeres-en-razon-de-genero>
62. Las reformas de paridad como tomas de conciencia de la opresión y ..., acceso: julio 3, 2025,
<https://journals.unam.mx/index.php/rfdm/article/download/86411/75930/263403>
63. Factores que influyen en la participación política de las mujeres en el Estado de Tabasco, México - Dialnet, acceso: julio 3, 2025,
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7510875.pdf>
64. Violencia política contra las mujeres y paridad de género: de la ..., acceso: julio 3, 2025,
http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4864/CI_67_DGAL.pdf?sequence=3&isAllowed=y
65. Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género. Guía práctica para saber qué es, qué hacer ya dónde acudir. “Auxiliar de Bolsillo” - Inicio, acceso: julio 3, 2025,
https://unidadgenero.senado.gob.mx/images/publicaciones/guia_bolsillo.pdf
66. Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad* - Íconos - Revista de Ciencias Sociales, acceso: julio 3, 2025,
<https://iconos.flacsoandes.edu.ec/index.php/iconos/article/download/1675/1304/6356>
67. Redalyc. Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política,

- sistema electoral e interculturalidad, acceso: julio 3, 2025,
<https://www.redalyc.org/pdf/509/50938990008.pdf>
68. Violencia contra las mujeres en el ámbito político, acceso: julio 3, 2025,
https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/2022-12/infografias%202022_Mesa%20de%20trabajo%201%20copia%2013.pdf
69. Violencia política contra las mujeres en razón de género -
semujeres.cdmx.gob.mx, acceso: julio 3, 2025,
https://semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Publicaciones/Boletin_Mujeres_CDMX_06-2024.pdf
70. Violencia política contra las mujeres en razón de género, obstáculo persistente en México, acceso: julio 3, 2025,
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182024000100309&lng=es&nrm=iso&tlng=es
71. Actualización de las sentencias y criterios en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género - Igualdad INE, acceso: julio 3, 2025,
https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2022/07/ciqynd_4so_280622_p7.pdf
72. Cuando la violencia determina el resultado: La nulidad de elección ..., acceso: julio 3, 2025, <https://justiciaelectoral.iuridicas.unam.mx/node/124>
73. Consejo de la Judicatura Federal - Políticas Transversales | CJF, acceso: julio 3, 2025,
<https://apps.cjf.gob.mx/NuevoPJF/?vw=G/integracionParitaria/presenciaMujeresCarreraJudicial>
74. Efectos de la paridad de género en la legislatura mexicana: avances y retos para la igualdad, acceso: julio 3, 2025, <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2017/11/S%C3%ADntesis-del-Estudio-Efectos-de-la-Paridad-de-G%C3%A9nero-en-la-Legislatura-Mexicana.pdf>
75. Cuotas de género en política y economía. Regulación y configuración institucional en España - SciELO México, acceso: julio 3, 2025,
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372017000200301

76. Vista de La política de la presencia | Análisis Plural, acceso: julio 3, 2025, <https:// analisisplural.iteso.mx/index.php/ap/article/view/36/46>
77. Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura (2018-2021) de México: de la cuota a la paridad de género | Apuntes Electorales, acceso: julio 3, 2025, <https:// aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/830>

The preliminary ruling question on the independence and impartiality of a judge as an example of the jurisprudential dialogue between the Polish Supreme Court and the Court of Justice of the European Union

Prof. Mariusz Załucki³⁶

1. Introduction

Poland has been a member of the European Union for almost 20 years. Therefore, obligations and powers derived from EU law are part of everyday judicial practice. EU law is certainly not treated as 'foreign' or 'supplementary' to the national legal order; on the contrary, in many categories of cases it is a fundamental and often decisive factor determining the direction of the decision taken by the courts³⁷.

This Europeanisation of the law is evident in various areas, including the judicial system. The obligations imposed on national courts to guarantee the achievement of the objectives of the European Union are reflected both in general principles of EU law, such as the principle of effective judicial protection, and in national provisions of normative acts. EU law has become an intrinsic part of the Polish legal order and, when making decisions, Polish courts apply and interpret provisions of EU law as the legal basis for resolving a particular case. However, the specific autonomous nature of the EU legal system has remained unchanged³⁸.

The creators of the European Union were aware of the potential difficulties that might arise from the need to link the legal solutions operating in the independent, separate national systems of individual Member States with the legal order created within the European Union, an indispensable feature of which was

³⁶ Justice at the Supreme Court of Poland, professor at AFM Kraków University, Poland, mzalucki@afm.edu.pl

³⁷ Cf. Sionaidh Douglas-Scott, 'The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon' (2011) 11 Human Rights Law Review 645.

³⁸ Cf. Francesco Vigan, 'Supremacy of EU Law vs. (Constitutional) National Identity: A New Challenge for the Court of Justice from the Italian Constitutional Court' (2017) 7 European Criminal Law Review 103.

the uniform and effective application of that law throughout the Union. One of the remedies to the interpretation difficulties which arose was the introduction of the institution of the question for a preliminary ruling to the EU Court of Justice. The preliminary ruling procedure is a means of allowing direct dialogue between the EU Court of Justice and the national courts to clarify doubts or ambiguities regarding the validity and interpretation of EU law which arise for the courts of the Member States in cases pending before them. Thus, there is a dialogue between the national courts and the EU Court of Justice on the interpretation of European Union law³⁹.

What this dialogue consists of can best be seen by example. Therefore, the object of this paper is to present the dialogue between the Polish Supreme Court and the EU Court of Justice on the example of one of the Polish court's recent preliminary questions concerning the independence of the court related to the way its composition is shaped.

2. Some data about the case

In the facts of the case, the court of first instance dismissed the application for approval of a waiver of the legal consequences of failure to make a declaration of rejection of the inheritance. The court of second instance dismissed the applicant's appeal against the above decision of the District Court. The case went to the Supreme Court, as a cassation appeal - an extraordinary appeal against the decision of the court of second instance - was filed by the applicant.

After the composition of the Supreme Court to decide the case had been determined, by letter of 19 July 2024, the applicant requested a declaration that the judge (justice⁴⁰) appointed to the composition of the Supreme Court did not meet the requirements of independence and impartiality, so that the party requested her exclusion from deciding the case. The request was justified on the grounds of the

³⁹ Cf. Antonia Baraggia and Matteo Bonelli, 'Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges' (2022) 23 German Law Journal 131.

⁴⁰ The judges in the Supreme Court are customarily called "justices". In this paper, for the sake of clarity, I will, however, use the phrase "judge".

speed of the judge's promotion, as she has been sitting in the Supreme Court since 10 October 2018, while between 2000 and 2003 she served a full-time judicial apprenticeship culminating in the judicial examination, then between 2003 and 2007 she was a judicial assessor, between 2007 and 2016 she was a judge of the District Court, between 2016 and 2018 she was a judge of the Regional Court, while between 2017 and 2018 she was a judge on secondment in the Court of Appeal. The judge concerned is a so-called 'new' judge, as her latest appointment is related to her participation in a promotion procedure involving the National Council of the Judiciary re-formed from 2018⁴¹.

This proposal was related to a new legal measure recently introduced into Polish law in the form of a test of a judge's independence and impartiality⁴². It should be explained that by the Act of 9 June 2022 amending the Act on the Supreme Court and certain other acts a procedure called the 'test of a judge's independence and impartiality' was introduced into the legal acts regulating the system of common courts, military courts, administrative courts and the Supreme Court itself in Poland. The new procedure is intended to allow for an examination of a judge's fulfilment of the requirements of independence and impartiality, taking into account the circumstances surrounding his or her appointment and the judge's post-appointment conduct, if, in the circumstances of a particular case, doubts are raised as to a breach of the standard of independence or impartiality affecting the outcome of the case. The purpose of this institution is to provide litigants with procedural guarantees that there are no doubts as to the impartiality and independence of the judge hearing the case.

In the context of a judge's independence and impartiality, three areas in particular may be assessed in a given case: (1) the circumstances surrounding the nomination proceedings concerning the judge in question; (2) the conduct of the judge after his or her appointment as a judge; (3) the possible impact of both of these circumstances on the outcome of the case in question, taking into account the circumstances of the eligible person and the nature of the case. It is through

⁴¹ Cf. Reasons for the decision of the Supreme Court of Poland of 19 August 2024, III CB 65/24.

⁴² Act of 9.06.2022 amending the Act on the Supreme Court and certain other acts (Journal of Laws 2022, item 1259).

this instrument that the standard of independence or impartiality of the judge concerned is examined in this context⁴³.

The judge who was selected for the five-judge panel to decide the above application, the rapporteur (also a so-called 'new' judge of the Supreme Court), raised doubts as to whether three of the other four judges (selected for this panel to decide the application, the so-called 'old' judges) met the attributes of independence and impartiality. Accordingly, and stating certain facts and legal reasons, he referred questions for a preliminary ruling to the EU Court of Justice, as the court with jurisdiction to interpret European law. Indeed, there is a standard in EU law for the right to a fair trial⁴⁴, which is deepened, inter alia, through dialogue between national courts and the EU Court of Justice. This case is one example of such a dialogue and it is therefore important to take a closer look at it.

3. The facts and grounds for the preliminary question

The problem that arose in the present case is related to several issues, interconnected with each other. Against the background, issues arose which provided the apex of the Supreme Court's question related to the independence and impartiality of persons appointed as Supreme Court judges. More broadly, the issue relates - which has been the subject of rulings by the EU Court of Justice on the one hand and the Polish Constitutional Tribunal on the other - to the problem of the impact of the systemic assumptions and principles concerning the model of appointment of judges (and in particular the selection at an earlier stage of candidates for the office of judge), regulated by the Constitution of the Republic of Poland, on the assessment of the proper staffing of the court and its independence⁴⁵.

In this context, the preliminary questions aim to establish the framework in

⁴³ Konrad Lipiński, 'Ustawowy test niezawisłości i bezstronności sędziego w sprawach karnych' (2022) 10 *Palestra* 33.

⁴⁴ Pierre Nihoul, 'L'indépendance et l'impartialité du juge' (2011) 71 *Annales de Droit de Louvain* 201.

⁴⁵ Such questions and concerns are not new, see e.g. Abraham Siles, 'Cuestión constitucional del nombramiento de jueces provisionales y la independencia judicial en la corte suprema del Perú' (2023) 29 *Ius et Praxis* 64.

which, in the Supreme Court's view, there are grounds for reconciliation of the two spheres - the systemic one, stemming from the Polish constitutional order, and the procedural and guarantee one, stemming from the values underlying the fundamental right to a fair under European Union law, in its standard shaped by the case law of the EU Court of Justice⁴⁶. This right derives from the Article 19(1) of the EU Treaty and Article 47 of the EU Charter of Fundamental Rights.

Indeed, in the light of the existing case law of both the EU Court of Justice and the Polish Constitutional Court, the Polish Supreme Court saw room for a jurisprudential dialogue to avoid an approach leading to an irremediable contradiction between European Union law and national (constitutional) law.

The Polish Supreme Court's questions are related to an ongoing conflict in Poland regarding the status of certain judges due to the participation of the National Council of the Judiciary (which is the body in Poland that conducts public competitions for vacant judicial positions and recommends candidates for appointment to judicial office) in their nomination procedure in a composition that is contested by some. It should be explained that in Poland one can speak of two groups of judges, the so-called 'old' and 'new' ones. The 'old' judges are the judges appointed to office before 2018, when the composition of the National Council of the Judiciary in the contested part consisted of the election of the judges - members of the Council by other judges. The 'new' judges, on the other hand, are judges appointed with the participation of the National Council of the Judiciary in its new composition since 2018, when the composition of the judicial part of this Council is elected by Parliament (with the indirect democratic legitimacy of the citizens). In the case, the 'new' judge questions the status of the 'old' judges, in turn the test of independence and impartiality is to be applied to another 'new' judge. It is the 'old' judges who were also drawn to the composition of the court which was to decide the 'new' judge's independence and impartiality test in the present case, and who are questioning the composition of the National Council of the Judiciary,

⁴⁶ Cf. Ewa Szuber-Bednarz, 'The right to a fair trial in the ECHR judicature' (2021) 10 *Studia Administracji i Bezpieczeństwa* 17.

over whose activities they have lost influence⁴⁷.

The Supreme Court has asked a series of questions in this case. It is worth looking more broadly at the background to the first of these questions, which will be precisely the example of the dialogue that the Supreme Court is calling on the EU Court of Justice to have.

The question asked by the Supreme Court concerns the status (in terms of impartiality and independence) of the 'old' judges, persons appointed to the office of judge of the Supreme Court, i.e. the national court of last instance, in the view of the inquiring court in a manifestly non-transparent and sham nomination procedure, which omits the assessment of the real competence to perform the profession of judge of this Court. The 'new' Supreme Court pointed out that one of the factors relevant to its assessment should be that the persons on the bench whose qualities the questioner is challenging had never been judges or practised any other legal profession in principle before their appointment to the Supreme Court. Instead, they were appointed using a sham appellate procedure, taking away the decision-making autonomy of a body constitutionally entitled to submit proposals for the appointment of judges, which otherwise lacks democratic legitimacy. The Supreme Court pointed out that such persons remain personally interested in confirming the correctness of the procedure concerning them and are ruling on the lack of judicial independence in other formations solely on the basis that another judge was appointed in a procedure from 2018 involving the National Council of the Judiciary whose composition they are questioning and which, under current national law, is composed of members with the requisite democratic legitimacy. The Supreme Court also stressed that those persons are evaluating others who, unlike them, have passed through all the judicial ranks, obtaining positive conclusions from the National Judicial Council at different times and compositions. Moreover, they benefit from the change of executive power by being, among other things, members of a body dependent on the executive.

Against the background of Polish law, the Supreme Court explained that in

⁴⁷ Dagmara Pawełczyk-Woicka, 'Nowe Szaty Cesarza, czyli problem z "praworządnością" powołań sędziowskich od 2018 roku' (2023) *Consilium Iuridicum* 227.

accordance with Article 179 of the Polish Constitution, judges are appointed by the President of the Republic of Poland, on the proposal of the National Council of the Judiciary, for an indefinite period of time. However, in light of Article 29 of the Supreme Court Act, a judge of the Supreme Court is a person appointed to that position by the President of the Republic of Poland who has taken an oath before the President of the Republic of Poland (§ 1). According to Polish law, the circumstances surrounding the appointment of a judge of the Supreme Court cannot constitute exclusive grounds for challenging a decision made with the participation of that judge or questioning his or her independence and impartiality (Article 29 § 4 of the Supreme Court Act)⁴⁸.

The Supreme Court pointed out that the current Polish solution is self-evident and has also been adopted in the case law of the EU Court of Justice, which recognises, *inter alia*, that the mere fact that judges are appointed with the participation of the executive authorities, cannot cause them to be dependent on those authorities or raise doubts as to their impartiality if, once appointed, these persons are not subject to any pressure and do not receive recommendations when performing their duties⁴⁹. At the same time, the fact that a body such as the National Council of the Judiciary, which is involved in the process of appointing judges, consists predominantly of members elected by the legislature, cannot in itself lead to doubts as to the independence of the judges selected in that process⁵⁰.

Nevertheless, the Supreme Court pointed out that it also follows from the case law of the Eu Court of Justice that it is possible to reach a different conclusion if the same circumstance, in combination with other relevant factors and the conditions under which the choices were made, lead to such doubts⁵¹. A body does not constitute an independent and impartial tribunal within the meaning of that

⁴⁸ Jakub Grzegorz Firlus, 'Test niezawisłości i bezstronności sędziego sądu administracyjnego – aspekt procesowy' (2023) 5 *Przeгляд Sądowy* 5.

⁴⁹ Cf. EUCJ judgment of 19 November 2019, C-585/18, C-624/18 and C-625/18, A.K. and Others, ECLI:EU:C:2019:982; see also EUCJ judgments of 2 March 2021, C824/18, A.B. and Others, EU:C:2021:153; of 20 April 2021, C-896/19, Republika, ECLI:EU:C:2021:311; of 15 July 2021, C-791/21, European Commission v. Poland, ECLI:EU:C:2021:596

⁵⁰ Cf. EUCJ judgment of 9 July 2020, C272/19, Land Hessen, EU:C:2020:535.s

⁵¹ EUCJ judgment in Case C-791/21.

provision if the objective circumstances in which it was set up, its characteristics and the manner in which its members were appointed are such as to give rise, in the minds of individuals, to well-founded doubts as to the body's invulnerability to external factors, in particular to direct or indirect influences from the legislative and executive branches, and its neutrality with regard to the interests that clash before it. Indeed, such doubts may lead to the absence of visible signs of independence or impartiality of that body, which could undermine the trust that the judiciary should inspire in those individuals in a democratic society⁵².

The Supreme Court also stressed that, according to the assessment criteria introduced by the EU Court of Justice in its judgment of 29 March 2022⁵³, the Supreme Court enjoys a 'presumption of independence', which can be rebutted either by a final judicial decision declaring that the judge ruling as a court of reference is not an independent, impartial court previously established by law, or by demonstrating other factors that could undermine the independence and impartiality of that court.

It is settled case-law of the EU Court of Justice that the scope of national statutory provisions which are the subject of infringement proceedings must, in principle, be assessed taking into account their interpretation by the national courts⁵⁴. At the same time, in matters of administration of justice, national courts cannot abstract from the norms of national law, including of constitutional rank, which they must take into account when assessing the criteria set out in the second subparagraph of Article 19(1) of the EU Treaty and Article 47 of the Charter of Fundamental Rights.

The Supreme Court also submitted that domestic (as well as international) law does not specify the standard of independence or impartiality. They do not even define what independence and impartiality are within the meaning of the Act, or what their breach may or should consist of. Moreover, under Polish law, the terms 'independence' and 'impartiality' have different scopes and content. Nor is it

⁵² EUCJ judgment of 19 November 2019, C-585/18, C-624/18 and C-625/18.

⁵³ C-132/20, Getin Noble Bank, EU:C:2022:235.

⁵⁴ Cf. EUCJ judgment of 15 July 2021, C791/19, Commission v Poland, EU:C:2021:596, and the case-law cited therein.

indicated whether the sole criterion for assessing a lack of independence and impartiality is the conduct of the judge himself or other circumstances beyond his control.

The Supreme Court emphasised that despite the above circumstances, the judges drawn for the composition in the present case (the so-called 'old' judges) took part in a nomination procedure for the Supreme Court that was sham and did not comply with the minimum standards in a state governed by the rule of law. The Constitution of the Republic of Poland unambiguously limits the sovereign power to participate in the appointment of a judge to two bodies: The National Council of the Judiciary and the President of the Republic of Poland. On the example of the nomination procedures described by the Supreme Court for the persons indicated, it is apparent - in the opinion of this Court - that the former body was in principle excluded from the procedure.

In doing so, the Supreme Court pointed out that in the judicature and public debate, a false picture has been created for several years of the defectiveness of the judicial appointments of judges appointed to serve as judges of the Supreme Court as of 2018, with also a false indication that the procedures for the nomination of judges to this Court prior to 2018 remain flawless. This issue is related to the way in which the composition of this Council is shaped insofar as it is composed of judges elected to the Council. *De constitutione lata*, the constitutional requirements arising directly from Articles 2 and 4(2) in conjunction with Article 187 of the Constitution of the Republic of Poland correspond not to the manner of appointment according to the so-called co-optation-corporate model (existing prior to the introduced amendments), the beneficiaries of which were, inter alia, the members of the composition in the present case, but to the currently existing manner of appointment of the so-called judicial part of the National Council of the Judiciary according to the standard of the so-called democratic legitimacy chain of that body.

What is at issue is not the actual manner of implementation of the Act, but the permissible model for the selection of the judicial part of the National Council of the Judiciary from among the judges who form the majority of the composition of

this constitutional public authority, which is supposed to follow from the principle of a democratic state and the principle of the sovereignty of the Nation. The Supreme Court also argued that the model currently in force had not been questioned *in genere* for almost a year, as the recommendations of the National Council of the Judiciary were usually received by persons recommended by the judicial circles, and started to be criticised when the recommendations of the Council contradicted those of the judicial circles.

The indicated principles of a democratic state and the sovereignty of the Nation, in the opinion of the Supreme Court, require that all acts of the exercise of state power - and thus also as regards the National Council of the Judiciary and the courts - can be attributed to the will of the people. The chain of legitimacy, which aims to ensure that public power can be attributed to the Nation, is a central element of representative democracy (Article 4 of the Polish Constitution). Only part of the general principle of representative democracy is the election by the people of the chambers of parliament and the head of state, for this principle applies not only to these bodies but also to all other constitutional organs of public power (insofar as the Constitution of the Republic itself does not explicitly specify the method of nomination of persons performing the functions assigned to them in these organs).

For all state authority in the light of the aforementioned constitutional norms originates from the citizens, so the mandate derived directly from their election determines the possibility of legitimising the exercise of state authority. Authorities elected in a different manner, if not explicitly normalized otherwise in the Constitution of the Republic of Poland itself, should derive their legitimacy indirectly, i.e. through nominations coming from the citizens in the said chain of nominations⁵⁵. An unbroken chain of legitimacy from the citizens to the bodies entrusted with state tasks is regularly required. Consequently, also the absence or

⁵⁵ Such views can be seen, for example, in German legal literature: E.-W. Böckenförde, 'Demokratie als Verfassungsprinzip', (in) J. Isensee, P. Kirchhof (eds.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, (Heidelberg 2004), 429 ff.; T. Groß, 'Grundlinien einer pluralistischen Interpretation des Demokratieprinzips', (in) T. Blanke (ed.), *Demokratie und Grundgesetz. Eine Auseinandersetzung mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung*, (Baden Baden 2000), 98 ff; A. Voßkuhle, G. Sydow, 'Die demokratische Legitimation des Richters', (2002) *Juristenzeitung* 14, 673 ff.

significant deficit of a democratic mandate where the Constitution of the Republic of Poland entrusts the manner of creating the composition of a body to a law (as is the case with the National Council of the Judiciary) prejudices the unconstitutionality of the statutory solution as being contrary to Articles 2 and 4 of the Constitution of the Republic of Poland.

Leaving aside even the manner in which the so-called judicial part of the National Council of the Judiciary was elected, it was and still is attempted to be justified (as it does not follow in any way from the Constitution of the Republic of Poland) that the election only by the professional group of judges under the so-called corporate-cooptation model (provided for in the legislation before 2018), follows from the so-called custom. As it can therefore be understood, the so-called custom and the existing interpretation would be the source of the law, to be unchangeable. This is - in the opinion of the Supreme Court - obviously an erroneous assumption, as they are not sources of law and, moreover, it would mean that no court would have the possibility to interpret any provision of law differently from the interpretation presented so far. The opposite view to the one "derived from constitutional custom" can therefore be defended.

The Supreme Court considered that *de constitutione lata* only the manner in which the so-called judicial part of the National Council of the Judiciary is appointed according to the standard of the so-called chain of democratic legitimacy of this body corresponds to constitutional and EU requirements. The principle of an unbroken chain of legitimacy applies to both the legislative, executive and judicial powers, although in the case of the latter, the democratic mandate is indirect and derived at the stage of the nomination procedure from the two bodies participating in this procedure, i.e. the National Council of the Judiciary and the President of the Republic of Poland (Article 179 of the Constitution of the Republic of Poland)⁵⁶.

Meanwhile, those appointed to the bench - the 'old' judges - continue to make judgements about the defectiveness of the appointment of Supreme Court judges from 2018 onwards, pointing out, inter alia, that no Supreme Court composition with judges appointed to this Court from 2018 onwards meets the

⁵⁶ Cf. *ibidem*.

standard of an independent and impartial court established by law within the meaning of convention law and European Union law, without, however, indicating from what this would follow and on whom such a judge would be dependent.

At the same time, it is impossible not to notice that the judges drawn to the panel, and appointed to the office of a judge of the Supreme Court before 2018, authoritatively state (when ruling on their own case) the absence of any shortcomings in the procedure for their appointment. Meanwhile, irrespective of the undemocratic formation of the composition of the National Council of the Judiciary, this was clearly a non-transparent and sham appointment procedure, ignoring the assessment of the actual competence to practice as a judge of the Supreme Court, with the use of a sham appeal procedure, taking away the decision-making independence of the body constitutionally entitled to submit proposals for the appointment of judges.

4. Doubts about the appointment of some judges of the Supreme Court

In outlining the promotion path of the so-called 'old' judges, the Supreme Court indicated that one of them had been appointed in March 2001 as a member of the problem-solving team of the Civil Law Codification Commission acting under the Minister of Justice. Since October 2001, he had taken up a research and teaching post at the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw at the Civil Law Institute of the Chair of Civil Procedure, headed by the President of the Supreme Court who was in charge of the Civil Chamber. At the same time, on 4 October 2001, this President requested that the future judge be employed as a specialist in the Civil Chamber of the Supreme Court, where he would prepare opinions on legal issues coming before the Chamber. The future judge also became a member of the Office of Studies and Analyses of the Supreme Court. Since 2002, he had been registered on the list of legal counsels in Olsztyn, but had not practised due to his employment at the Supreme Court. From June 2010 he was a member of the Legislative Council to the Prime Minister, and from February 2011 also a member of the Civil Law Codification Commission.

In July 2013, he applied for the position of a judge of the Supreme Court - the advertisement in the Monitor Polski was for two positions, one each for the Civil Chamber and the Labour, Public Insurance and Public Affairs Chamber, with only two candidates applying: the judge candidate in question (for the first Chamber) and the other judge drawn for the composition of the present case, then a candidate for the Supreme Court (for the second Chamber). The candidate's (very brief) qualification assessment took a list of publications and the drafting of case notes for judges of the Supreme Court as the basis for his qualification as a judge, while concluding that "as the candidate has not previously practised as a judge, it is not possible to assess his qualifications on the basis of case law".

By resolution no. 20/2004 of 15 January 2014 the National Council of the Judiciary decided not to present this candidate to the President of the Republic of Poland with a request for appointment to the post of judge of the Supreme Court in the Civil Chamber. It found, inter alia, that while he has professional experience related primarily to teaching and performing auxiliary functions in support of jurisprudence in the Supreme Court, he has never exercised the profession of a judge, nor has he worked in other state bodies and institutions in which he would have performed jurisprudential functions. Consequently, he does not have any jurisprudential experience, nor has he completed a judicial apprenticeship through which he could have learned the methodology of a judge. Given his relatively young age and career history, he does not have the relevant life and judicial experience to occupy the highest judicial positions, in particular to hold the office of a judge of the Supreme Court. The Council was of the opinion that Supreme Court judges should become persons who are distinguished not only by their theoretical knowledge, but also by their relevant professional and life experience. This experience cannot be substituted by acting as an assistant judge of the Supreme Court, as the scope of activities of a judge of this Court is not comparable to the duties of an assistant. The Council also submitted that it was not possible to state unequivocally whether a candidate with only such professional experience would have found his place in the courtroom and how his or her cooperation with other judges in multi-member panels would have worked. The Council's reservations

were aroused by the fact that the candidate would move overnight directly from a position as an assistant at the Supreme Court to become a judge of this Court, which would involve exercising judicial functions with judges to whom he is already attached. In addition, during the plenary session of the Council on 18 December 2013, parliamentary members of the Council drew attention to the candidate's objectionable behaviour when presenting draft legislation to parliament, in relation to his participation in the legislative process, as well as his overly theoretical approach to the legal issues under discussion.

The candidate filed an appeal against the above resolution, which the Supreme Court upheld in a judgment of 29 July 2014, stating that the Supreme Court has no jurisdiction to consider the qualifications of a candidate for judge on the merits, and that the candidate formally fulfils one of the requirements to be a judge of the Supreme Court. Consequently, by Resolution No. 427/2014 of 5 November 2014. The National Council of the Judiciary decided to present this candidate to the President of the Republic of Poland with a request for appointment to the office of a judge of the Supreme Court in the Civil Chamber, referring to the above-mentioned Supreme Court judgment. By order of the President of the Republic of Poland of 3 December 2014, the judge forming the composition of the questioning court was appointed to serve as a judge of the Supreme Court.

The second of the judges forming the composition of the questioning court, after completing his law studies, was employed as an assistant at the Department of European Community Law at the Faculty of Law and Administration of the Maria Curie-Skłodowska University, of which another judge of the Supreme Court was a member. From 1 January 2005, he was employed as an assistant at the Supreme Court Chamber of Labour, Social Security and Public Affairs as a specialist in European law and became a member of the Office of Studies and Analyses of the Supreme Court. Until May 2011, he was an assistant to the judge with whom he worked with at the university, who then became a judge of the Constitutional Court.

In July 2013, the candidate applied for the position of judge of the Supreme Court. The candidate's (very brief) qualification assessment shows, among other things, that he has been involved in drafting analyses and materials mainly for

cases in the fields of antitrust, protection of consumer interests, regulation of electronic communications, regulation of energy and activities of professional self-governments, as well as drafting justifications.

By resolution no. 21/2004 of 15 January 2014, the National Council of the Judiciary decided not to submit this candidature to the President of the Republic of Poland with a request for appointment to the post of judge of the Supreme Court in the Chamber of Labour, Social Security and Public Affairs. It found, *inter alia*, that the candidate had: never practised the profession of a judge, had not worked in other state bodies and institutions in which he would have performed judicial functions, had not completed judicial or other legal training, did not have the appropriate entry on the list of professional attorneys and therefore had not represented parties before courts and other bodies. In conclusion, the Council deduced that a judge of the Supreme Court should become a person who is distinguished not only by theoretical knowledge, but also by relevant professional and life experience, and that this experience cannot be substituted by performing the duties of an assistant judge of the Supreme Court, as the scope of activities of a judge of this Court is incomparable to the duties of an assistant. It is also impossible to say with any certainty whether the candidate would have found his feet in the courtroom and how he would have interacted with other judges - as part of multi-member panels.

The candidate filed an appeal against the above resolution, which the Supreme Court upheld in a judgment of 29 July 2014, stating that the Supreme Court has no jurisdiction to consider the qualifications of a candidate for judge on the merits, and that the candidate formally fulfils one of the requirements for being a judge of the Supreme Court. Consequently, by Resolution No. 428/2014 of 5 November 2014. The National Council of the Judiciary decided to present this candidate to the President of the Republic of Poland with a request for appointment to the post of a judge of the Supreme Court in the Chamber of Labour, Social Security and Public Affairs, referring to the above-mentioned judgment of the Supreme Court. At the meeting of the Team of Council Members on 3 November 2014, the candidate admitted that he was dealing with a rather narrow field of law,

namely antitrust and regulatory law. By an order of the President of the Republic of Poland of 3 December 2014, he was appointed to serve as a judge of the Supreme Court.

The third of the so-called 'old' judges included in the questioning court in the present case was, from 1989 to 1994, the secretary of the Substantive Criminal Law Team of the Criminal Law Reform Commission of the Minister of Justice and, from 2004 to 2006, a member of the Criminal Law Codification Commission of the Minister of Justice. From 1 September 2004, he was employed as a member of the Office of Studies and Analyses of the Supreme Court (on a part-time basis).

In July 2008, he applied for the position of judge of the Supreme Court. The candidate's qualifying assessment (very brief), amounted to a review of the candidate's academic publications. The National Council of the Judiciary, by resolution No. 123/2008 of 13 May 2008, decided not to present his candidature for the post of judge of the Supreme Court of the Criminal Chamber, since he had no professional experience in the office of judge and there was another candidate who had such experience.

In April 2011, the candidate reapplied for the position of judge of the Supreme Court, as one of two candidates for the position of judge of the Supreme Court of the Criminal Chamber (with the announcement in the Monitor Polski concerning two places for the Chamber). The candidate's qualification assessment was drawn up again, and basically amounted to upholding the 2008 opinion. The decision of the National Council of the Judiciary was positive this time (Resolution No. 1814/2011), although - apart from the absence of a counter-candidate - no new circumstances had occurred in relation to 2008. At the same time, the resolution did not contain any justification. By a decision of the President of the Republic of Poland of 17 August 2011, the judge in question was appointed to serve as a judge of the Supreme Court.

5. Doubts about competitions for the position of justices of the Supreme Court

Against this background, the Supreme Court pointed out that prior to 2018, competitions for the positions of justices in the Supreme Court were a sham, as only 'designated' persons applied (with few exceptions). No one else had, in principle, the opportunity to apply for the office of judge in this Court. Even if the National Council of the Judiciary, whose application - in the light of the Constitution of the Republic of Poland - is a condition for appointment by the President of the Republic of Poland to the office of judge, assessed that a candidate was unsuitable to fulfil that office, as was the case with the designated candidates (and now 'old' judges who were part of the questioning court), and thus attempted to be 'independent', the appeal was then available to the Supreme Court, i.e. the Court whose judges the candidates were to become. Thus, even apart from the fact that no one who had not been "invited" to submit their candidature for the position of judge of the Supreme Court had practically no possibility of becoming that judge, the appeal procedure was a sham, as evidenced by the above examples. The National Council of the Judiciary was therefore not in a position to fulfil its constitutional duties in this respect. *De facto*, it did not decide who was the "right" candidate for the Supreme Court.

The above examples (and they relate only to the judges drawn in the case) demonstrate that the competitions were sham, non-transparent and in fact there was no proper recourse. None of the candidates had counter-candidates, and when once such a situation occurred, the candidate did not receive a positive recommendation from the National Council of the Judiciary. They only fulfilled the formal requirement, but not in the form of seniority in jurisprudence. Their promotion was instantaneous, although, according to the resolutions of the National Council of the Judiciary, they should not have become judges of the Supreme Court.

Meanwhile, in 2018, the first competition to the Supreme Court was held before the newly established National Council of the Judiciary, in which as many as

34 persons (judges of appellate courts, representatives of legal sciences, persons of other legal professions with degrees) applied for 7 positions in the Civil Chamber of this Court. This was the first of its kind; in fact, the then President of the Supreme Court in charge of the Civil Chamber strongly encouraged and exhorted outstanding lawyers to take part in this competition. He claimed publicly that: *"No one who enters the competition for the Supreme Court should be afraid of being judged badly in the community. It will be obvious to everyone that this is not about careers, but about systemic concern"*⁵⁷.

Against such a background, the Supreme Court pointed out that persons who have never been judges were appointed as Supreme Court judges under the procedure described above (before 2018), are now to assess the independence and impartiality of judges with several decades of seniority, meeting all the requirements, who took part in nomination proceedings before the re-formed National Council of the Judiciary and obtained nomination for the currently occupied judicial position starting from 2018.

In summary, the view of the questioning court is that reasonable doubts arise as to whether the composition of the Supreme Court, formed with the participation of persons such as those mentioned above, is an independent court. This is because these persons remain directly interested in establishing the alleged defectiveness of judicial appointments made on the basis of the provisions in force since 2018. This is so because a finding of conformity with the hierarchically superior norms of the latter leads to at least a reasonable doubt that the Supreme Court appointment procedures carried out prior to 2018 were carried out in a manner and on a basis directly contrary to constitutional standards. Thus, in essence, the assessment of the first model (in force since 2018) is an assessment of the previous one (existing until the end of 2017), and this leads to the conclusion that the person involved in the assessment of the alleged irregularity (defectiveness) of the model in force since 2018 is in fact ruling on his or her own status, which, as is sometimes argued, may raise at least significant doubts as to

⁵⁷ Cf. Website of one of the newspapers: <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1169147,zawistowski-o-reformie-sadownictwa-i-zmianach-w-sn.html>, last accessed 30.09.2024.

the compatibility of such ruling with the principle of *nemo iudex in causa sua*.

6. Preliminary question

In view of the foregoing, the Supreme Court in this regard referred to the EU Court of Justice, *inter alia*, the question whether the second subparagraph of Article 19(1) of the Treaty on European Union, interpreted in the light of Article 47 of the Charter of Fundamental Rights, is to be understood as meaning that: (1) it is not an independent court (including a court in a case governed by European Union law) if that court is composed of a person who:

(a) was appointed to the office of judge of the national court of last instance (the Supreme Court) in a manifestly non-transparent and sham nomination procedure that disregarded the assessment of his actual competence to practise as a judge of the Supreme Court (particularly as he had never been a judge or practised any other legal profession in principle), using a sham appeal procedure that took away the decision-making independence of the body constitutionally empowered to make proposals for the appointment of judges;

(b) was established in a procedure involving a National Judicial Council lacking democratic legitimacy;

(c) has a personal interest in confirming the correctness of the procedure concerning it and declares that a court lacks independence on the sole ground that a judge on that court was appointed in a procedure involving the National Council of the Judiciary, which, under national law, is composed of members having the requisite democratic legitimacy;

(d) contrary to the principle of *nemo iudex in causa sua*, declares a resolution of the Supreme Court concerning the status of 'new' judges, previously adopted with its participation, to be valid, notwithstanding the clear infringement by that resolution of European Union law and its interpretation by the case-law of the EU Court of Justice;

(e) refers to criteria 'developed' in Supreme Court judgments intended to demonstrate the dependence and lack of impartiality of other judges, which he

himself does not observe, and assesses persons who, unlike him, have passed through all the judicial ranks, obtaining positive conclusions from the National Council of the Judiciary at different times and in different formations;

(f) benefits from a change in executive power by being a member of a body dependent on the executive.

7. Conclusions

This case has not yet been decided by the EU Court of Justice. The practice of the use of the preliminary ruling procedure by Polish courts to date confirms the important value of dialogue with the EU Court of Justice. The basic function of the preliminary ruling question mechanism is to remove any doubts which may arise concerning issues relating to the interpretation or validity of provisions of EU law. This dialogue testifies to the acceptance and widespread use of the mechanism of questions referred for a preliminary ruling and, consequently, to the awareness of national courts as to whether, when and how this instrument can and should be used. The permanent and desirable effect of the dialogue that has taken place is first and foremost the consolidation of fundamental and general principles specific to the EU legal system. This certainly has a beneficial effect on the correct application of Union law by national courts and, consequently, on the level of protection afforded by those courts to the rights that individuals derive from Union law. Therefore, it appears that the resolution of the issues in question by the Supreme Court should be of significant importance for the rights of individuals in Poland, as well as in the European Union as a whole.

The questions posed by the Polish Supreme Court foster the identification of certain common, immutable principles and values which, despite the extraordinary legal diversity of the European Union, which is a union of independent and rule-based national systems, are in essence interpreted in the same way and can thus be regarded as a guidepost for ensuring the uniform application of EU law throughout its territory.

In this context, an active dialogue between the national courts and the EU Court of Justice is conducive to the achievement of the objectives of the European Union and its continuation and development is in the interest of both the courts (acting ultimately also as EU courts), the EU Court of Justice and citizens. Undoubtedly, the issue of the independence and impartiality of judges is of an important nature⁵⁸.

Baraggia A and Bonelli M, 'Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges' (2022) 23 *German Law Journal* 131

Douglas-Scott S, 'The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon' (2011) 11 *Human Rights Law Review* 645

Firlus JG, 'Test niezawisłości i bezstronności sędziego sądu administracyjnego – aspekt procesowy' (2023) 5 *Przeгляд Sądowy* 5

Frison-Roche MA, 'Le Droit à Un Tribunal Impartial' in Rémy Cabrillac, Marie-Anne Frison-Roche and Thierry Revet (eds), *Libertés et droits fondamentaux* (Daloz 2012)

Lipiński K, 'Ustawowy test niezawisłości i bezstronności sędziego w sprawach karnych' (2022) 10 *Palestra* 33

Nihoul P, 'L'indépendance et l'impartialité du juge' (2011) 71 *Annales de Droit de Louvain* 201

Pawelczyk-Woicka D, 'Nowe Szaty Cesarza, czyli problem z "praworządnością" powołań sędziowskich od 2018 roku' [2023] *Consilium Iuridicum* 227

Siles A, 'Cuestión constitucional del nombramiento de jueces provisionales y la independencia judicial en la corte suprema del Perú' (2023) 29 *Ius et Praxis* 64

Szuber-Bednarz E, 'The right to a fair trial in the ECHR judicature' (2021) 10 *Studia Administracji i Bezpieczeństwa* 17

Vigan F, 'Supremacy of EU Law vs. (Constitutional) National Identity: A New

⁵⁸ Marie Anne Frison-Roche, 'Le Droit à Un Tribunal Impartial' in Rémy Cabrillac, Marie-Anne Frison-Roche and Thierry Revet (eds), *Libertés et droits fondamentaux* (Daloz 2012).

Challenge for the Court of Justice from the Italian Constitutional Court' (2017) 7
European Criminal Law Review 103

ONU-Mujeres. "Preguntas y respuestas: cuidados, sistemas integrales y financiamiento. consultado el 27 de octubre de 2024.
<https://lac.unwomen.org/es/stories/noticia/2022/10/cuidados-sistemas-integrales-y-financiamiento-preguntas-y-respuestas>

ONU-Mujeres. "Promoción de Políticas y Sistemas Integrales de Cuidados". Consultado el 28 de octubre de 2024.
<https://lac.unwomen.org/es/promocion-de-politicas-y-sistemas-integrales-de-cuidados>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Comunicado de prensa No. 378/2023". Consultado el 27 de octubre de 2024.
<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7568>

World Economic Forum. "What is e-voting? Who is using it and is it safe?". Consultado el 28 de octubre de 2024.
<https://www.weforum.org/agenda/2024/04/what-is-electronic-voting/>

Elections of the President of the Russian Federation 2024

Traditions and Innovations

Pavel Andreev⁵⁹

Elections of the President of the Russian Federation of March 15-17, 2024, became the most significant test in the entire history of the modern electoral system. A record number of voters participated in them - nearly 77,5 percent, which in absolute numbers is more than 87,5 million people. Without doubt, this demonstrates the strong will of Russians to express their civil position and support the country's leader in difficult times that not only Russia but also the whole world is experiencing. For their part, the election organisers made every effort to make voting as free, accessible and convenient for every voter as possible.

Russia has accumulated rich traditions of popular sovereignty, with a thousand-year experience in conducting elections: ranging from local self-government to the election of monarchs to the throne. Over many centuries, the skill of participating in the governance of the state through elections has been shaped in the consciousness of our citizens from various social categories. At the turn of the millennium, an independent public-state collegial body was established in the Russian Federation - the Central Election Commission - its primary tasks are the organization and conduct of elections, ensuring one of the most important constitutional rights of citizens - to elect and be elected.

On one hand, we carefully preserve the traditions of organizing and conducting elections. This includes familiar location of voting premises, the festive atmosphere at polling stations, and extensive informational and explanatory work with voters.

On the other hand, relying on the latest achievements in scientific and technological progress, we strive to make the electoral process more convenient

⁵⁹ Pavel Andreev, miembro de la Comisión Electoral Central de Rusia.

and accessible. In less than 10 years, a large amount of work has been done to implement modern technologies in the electoral process. Moreover, it is very important that the basic principles of elections are maintained - freedom of expression, security and secrecy of voting, clear and transparent counting of votes.

In the previous election campaign for the President of the Russian Federation, new standards for conducting elections were developed and tested. In March 2024, they were implemented in full capacity.

The technological foundation for conducting elections in our country is the State Automated System of the Russian Federation "Vybory" (SAS "Vybory"). This system contains information about all voters, candidates, members of election commissions, election campaigns and much more. It is thanks to this system that the data from voting results protocols is entered and processed within just a few hours after the conclusion of voting. This allows us to quickly and accurately summarize preliminary results of elections.

An essential focus of the work of the Central Election Commission of the Russian Federation is the continuous updating of information on voters: their place of registration, current passport details, and inclusion of new young voters upon reaching the age of 18. Election commissions, in cooperation with the heads of the municipal entities, receive information from the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs, the Federal Tax Service, recruitment offices, courts and so on.

It is precisely this systematic and scrupulous work that allows for the implementation of the "Mobile Voter" technology, which enables citizens to vote at any polling station in the country regardless of their registered place of residence. To do this, one needs only to submit an application (either in person or online), select a convenient polling station, and the SAS "Vybory" will automatically remove him from the voters lists at their place of residence and include him in the lists at the chosen polling station.

Based on the "Mobile Voter" system, the technology for remote electronic voting (REV) also operates, allowing voters to cast their votes online directly from

home using phone, tablet, or personal computer. During elections of the President of the Russian Federation in March 2024, REV was utilized in 29 out of 89 regions.

In total, approximately 14 million people used the "Mobile Voter" mechanism and REV. This accounts for 16 percent of the citizens participated in the voting, meaning a significant part of the population had a more comfortable and accessible voting experience.

Another step towards voters' convenience has been the introduction of multi-day consecutive voting. First appearing in 2020 as a format to ensure voter safety during the COVID-19 pandemic, this practice has been well received by Russian citizens.

On one hand, voters can better plan their schedule, choosing either a weekday or any of the days during the weekend.

On the other hand, election commissions can more effectively organize not only the main voting format at polling stations but also reach a broader range of voters who, for various reasons, cannot make it to the polling station and vote from home.

Moreover, multi-day voting allows for the organization of additional forms of voting. For example, election commissions organize voting for groups of voters who live in settlements and other places where there are no voting premises, and transportation is impeded.

Additionally, early voting is conducted for certain categories of voters. For example, in hard – to – reach and remote areas, on ships at sea on the voting day, etc.

Another project of the Central Election Commission that deserves special attention is "InformUIC." Its essence lies in the fact that members of precinct election commissions (PECs) conduct door-to-door visits to inform citizens about the upcoming elections and, if necessary, to verify voter details.

From February 17 to March 7, 2024, in such informational and explanatory work, nearly 90 thousand precinct election commissions with more than 330 thousand people participated across 88 regions of the country. PEC members visited approximately 57,7 million households in Russia. This effort allowed them to verify details of over 81 million voters.

Our analysis showed that the more effective this work was, the more information about the upcoming elections we conveyed to people, the higher their voter turnout was. In certain regions, voter turnout increased by 5-10 percent in comparison with previous similar elections.

The informational component is an unconditional priority of our work. In addition to traditional formats for spreading information about upcoming elections: official websites and social networks, media at all levels, and outdoor informational displays - we have created and implemented specialized digital services for voters.

In Russia, there is a Portal for state and municipal services, where more than 90 million voters have been already registered. During election campaigns, it features a section dedicated to the elections, where comprehensive information is available about all election campaigns, political associations and candidates, the location and operating hours of the voters polling station, and much more useful information.

Similar information is available on the official website of the CEC of Russia. During the campaign for the election of the President of the Russian Federation, more than four million requests on information about elections and their dates, candidates and electoral associations, election commissions, inclusion in the voter list at polling station, and the processing of applications for inclusion in the voter list at the place of temporary residence and its results were received.

Additionally, from the first day of the federal-level election campaign, the Reference and Information Center of the CEC of Russia has been operational. This center includes both automated information services and a network of specialists

across all 89 regions, as well as within the CEC's Staff. The toll-free federal multi-channel number accepts calls from all participants in the electoral process - from voters to election commission members who often require not only legal but also psychological support. During the 2024 presidential campaign, the Reference and Information Center received several hundred thousand calls.

Significant attention is also given to the use of modern technologies during the actual voting process. Apart from traditional ballot boxes, various technical means are employed in the regions of the Russian Federation, including ballot processing complexes and electronic voting terminals, which automatically process voters' choice after the conclusion of the voting.

Moreover, protocols on the voting results of precinct election commission include QR code, which allows for automatic data reading when uploading information to the State Automated System "Vybory." This greatly speeds up the entry of protocol data and minimizes the risk of errors caused by the fatigue of election commission members.

Video surveillance and recording systems are used during the voting process at polling stations as well as in territorial election commissions. These systems allow candidates, parties, observers, and other participants of the electoral process to refer to recording and examine the situation if any potential violations are identified.

Issues of voting process transparency ensurance are of utmost importance to the CEC of Russia.

Nearly 15 thousand representatives from 2,9 thousand media outlets, including international ones, were accredited to work at polling stations during elections of the President of the Russian Federation.

More than 317,000 observers provided civic oversight of the voting process. Thus, each polling station had an average of three observers representing the interests of candidates, political parties and public institutions

In comparison to the elections of the President of 2018, the total number of observers increased by nearly 30 thousand.

As for the international observers and experts, the desire to get familiarized with the elections of the President of the Russian Federation was expressed by 1115 specialists from 129 countries. The CEC officially accredited 706 international observers from 106 countries. 185 experts from 58 countries arrived in Russia at the invitation of the Civic Chamber of the Russian Federation. 224 young electoral experts from 51 countries observed the organization of the elections after the World Youth Festival held in Sochi.

All these components are just a part of the comprehensive work that the Central Election Commission continuously performs. We are delighted to continue sharing our experiences and best practices, as all election organizers aim to ensure the organization and conduct of open, free, and competitive elections, with results that are absolutely trusted by voters.

Central Election Commission
of the Russian Federation

ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A GOVERNANÇA ELEITORAL NO BRASIL: A IMPORTÂNCIA DAS DECISÕES JUDICIAIS BRASILEIRAS NO CUMPRIMENTO DO RULE OF THE GAME DO PROCESSO ELEITORAL

Vânia Siciliano Aieta⁶⁰

RESUMO

O presente trabalho versa sobre a importância do cumprimento das regras estabelecidas no processo eleitoral brasileiro como meio de concretização da governança eleitoral em prol da realização do Estado Democrático de Direito. Analisar-se-á o modelo de governança nacional e de que forma podemos fomentá-lo em prol da Democracia e com isso minorarmos as naturais mazelas existentes em todo processo de construção e sedimentação democrática.

PALAVRAS-CHAVE

Processo eleitoral – governança – democracia

DEMOCRACY AND ELECTORAL GOVERNANCE IN BRAZIL: THE IMPORTANCE OF COURT DECISIONS TO ASSURE COMPLIANCE WITH THE RULES OF THE ELECTORAL GAME

ABSTRACT

The present study examines the importance of the rules established for the Brazilian electoral process as a means of materializing electoral governance in favor of achieving a democratic state under law. We analyze the nation's governance model and the way citizens can promote it in favor of democratic

⁶⁰ Doutora em Direito Constitucional (PUC-SP) com Pós-Doutorado na Universidade de Santiago de Compostela (USC – Espanha) e na PUC-Rio. Mestre em Direito Constitucional (PUC-Rio). Professora dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UERJ (PPGD-UERJ) E DA UNIVERSIDADE VEIGA DE ALMEIDA. Coordenadora de Direito Constitucional do IBEROJUR. Coordenadora do Curso de Pós-Graduação em Direito Eleitoral da Escola Judiciária Eleitoral do T R E /RJ – CEPED/UERJ. Coordenadora-Geral Nacional da ABRADep. Conselheira Titular da Seccional da OAB-RJ. Presidente da Comissão de Direito Constitucional da OAB-RJ. Presidente da Comissão de Direito Eleitoral do IAB. Membro da Comissão de Direito Eleitoral do Conselho Federal da OAB. Membro do IBRADE e do IBDC. Advogada, conferencista e parecerista. Endereço eletrônico: vaniaaieta@yahoo.it

ideals and thus minimize the natural tribulations in any process of construction and sedimentation of democracy.

KEY-WORDS

electoral process – governance - democracy

INTRODUÇÃO

No Estado Democrático de Direito "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (Constituição brasileira de 1988, artigo 1.º, parágrafo único).

As Revoluções Liberais, ícones da primeira fase da história do Constitucionalismo, fortaleceram a democracia indireta, o denominado "sistema representativo", que substituiu o direito divino dos reis pela soberania popular. Entre a impossibilidade da democracia direta e o horror ao absolutismo monárquico, os revolucionários pretenderam criar um governo livre e natural⁶¹, baseado na **separação dos poderes** e no assentamento de um **rol de direitos individuais**, paradigmas dessa fase inicial do Constitucionalismo Clássico ou Formal.

O constitucionalismo democrático foi a ideologia vitoriosa do século XX, derrotando diversos projetos alternativos e autoritários que com ele concorreram. O chamado Estado Democrático de Direito é o produto da fusão de duas ideias que tiveram trajetórias históricas diversas, mas que se conjugaram para produzir o modelo ideal contemporâneo: Constitucionalismo e Democracia.

Constitucionalismo significa Estado de Direito, poder limitado e respeito aos direitos fundamentais. Democracia, por sua vez, é o governo do povo, vontade da maioria com respeito aos direitos das minorias.

⁶¹ Darcy Azambuja, Introdução à Ciência Política, 4.ª edição, páginas 242-243.

O constitucionalismo democrático, assim, é um modo de organização social fundado em pessoas livres e iguais. A Constituição de 1988 obteve profundo sucesso institucional através da superação de muitos ciclos de atraso. Por isso, a Constituição de 1988 é o símbolo maior de uma história de sucesso, pois significou a transição de um Estado autoritário, intolerante e violento, para um Estado Democrático de Direito.

Nos últimos anos, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem ocupado um espaço relevante no cenário político e no imaginário social. A centralidade da Corte e, de certa forma, do Judiciário como um todo, não é peculiaridade nacional. Em diferentes partes do mundo, em épocas diversas, tribunais constitucionais tornaram-se protagonistas de temas controvertidos. Desde o final da Segunda Guerra, em muitas democracias, verificou-se um certo avanço da justiça constitucional sobre o campo da política majoritária, que é aquela feita no âmbito do Legislativo e do Executivo, alicerçados no voto popular.

A JUDICIALIZAÇÃO COMO MARCA DA GOVERNANÇA BRASILEIRA

Os poderes constituídos do Estado exercem cada qual uma parcela do poder político. O Poder Judiciário, no desempenho da jurisdição, exerce sua parte. Contudo, observa-se que o controle crescente da Justiça sobre a vida coletiva é um dos maiores fatos políticos contemporâneos. Os juízes são chamados a se manifestar em número cada vez mais extenso de setores da vida social⁶². Mas, essa intensa demanda e o evidente crescimento por mecanismos de “*controle*” e “*punição*” no universo político, capitaneados pelo Poder Judiciário, sob a égide do *ativismo judicial*, com o argumento de combater desvios ético-normativos dos agentes políticos têm demonstrado, na realidade, a chamada “*judicialização da Política*”, postura proativa do supracitado poder no desempenho de suas funções, interferindo de maneira irregular e significativa nas eleições assim como nas ações políticas dos demais poderes.

⁶² Antoine Garapon, “*O Juiz e a Democracia: o Guardião das Promessas*”, tradução brasileira, São Paulo: Editora Malheiros, 1999, página 24

Tal realidade repercute negativamente na atividade jurisdicional ao criar a perigosa possibilidade de **política da função judicante**, tão bem vislumbrada pelo professor português **BOAVENTURA DE SOUZA SANTOS** ao asseverar que **“a judicialização da política conduz à politização da justiça”**.

Derivação desta forma de agir, e influindo permanente e sobremaneira no período pré-eleitoral, é aquilo que podemos chamar de **“judicialização do processo eleitoral”**, revelada na excessiva intromissão do Poder Judiciário na atividade política.

Com isso, deflagra-se um indesejável **estado de controle político** permanente por parte do Poder Judiciário que não pode se pretender protagonista do processo eleitoral, intrometendo-se, por vezes indevidamente, no jogo democrático.

Ao revés, cabe à Justiça Eleitoral assegurar a legalidade e a serenidade dos conflitos políticos acentuados do processo eleitoral, pois devemos lembrar que a atividade política durante as eleições não deve ser cerceada, mas tão somente modulada, na medida em que o *eidos* caracterizador do processo eleitoral reside na liberdade de expressão política.

Tal realidade é agravada pelos fatores psicológicos inconscientes, que fazem parte da personalidade de qualquer pessoa e que influem na formação do juízo crítico, notadamente na capacidade de julgar. Quando esses fatores prevalecem, a isenção do juiz fica comprometida, independente da sua vontade. Nesse sentido, o conhecimento dos fatores psicológicos do inconsciente do magistrado é indispensável para que o julgador possa controlá-los e, com isso, conseguir o máximo de imparcialidade na hora de julgar.

Observa-se ainda com atenta preocupação a **policização intensa da natural conflitividade política** das relações humanas. Nesse sentido, vale ressaltar a lembrança preciosa do magistério acadêmico de **LOÏC WACQUANT** ao advertir-nos que: *“a desqualificação da Política, principalmente no registro paroxístico que poderíamos caracterizar como antipolítica, encontrou na criminalização o mais poderoso dos instrumentos, na dependência contudo da*

*publicidade espetaculosa dos procedimentos concretos”.... “os patíbulos operísticos do antigo regime foram substituídos pelo pelourinho virtual, atado ao qual o padecente já não vê desfilar diante de sua vergonha os curiosos da praça, mas é sua própria imagem que desfila, angustiada e impotente, por dezenas de milhares de lares”.*⁶³

O presente artigo busca demonstrar que mesmo diante da legitimidade da indignação da sociedade, não cabe ao Poder Judiciário agir na esteira do que considera indignante, mas sim prestar a jurisdição, atento às leis e, principalmente, ao arcabouço constitucional vigente. O fenômeno "judicialização", pois, consiste na decisão pelo Judiciário de questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral. Trata-se, como intuitivo, de uma transferência de poder das instâncias tradicionais, que são o Executivo e o Legislativo, para juízes e tribunais, para parafrasearmos o Ministro do STF, Professor Luís Roberto Barroso⁶⁴.

Em nosso país, a supracitada "judicialização" da vida social foi incrementada em ritmo assustador após a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, de modo que todos os problemas passaram a ser resolvidos judicialmente, esvaziando-se o diálogo político, tão necessário à concretização da Democracia. No universo do direito eleitoral, é cediço que as eleições somente são resolvidas depois do chamado "terceiro turno" perante a Justiça Eleitoral, sendo raros os pleitos que não são objeto de demandas processuais, com fins de uma possível e deplorável impugnação, lesando-se a vontade popular.

Depois das eleições, não satisfeitos com as constantes intervenções na seara eleitoral no âmbito das eleições, partem para um “segundo turno” das violações ao princípio da separação dos poderes. Empossados os políticos, agentes públicos despidos da representatividade popular intentam “governar” os

⁶³ Vera Malaguti Batista (org). “*Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal*”. IN: BATISTA, Nilo. “*Merci, Loïc*”, p.226. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2012, 2ª edição, setembro de 2012.

⁶⁴ Luís Roberto Barroso, *Direito e Política: a Tênu Fronteira*, 2012.

destinos da coletividade, posando de vestais para impor aos políticos legitimamente sufragados modos de agir e governar.

Para tal intento, “abusam” dos meios de comunicação no intuito de propagarem unilateralmente seu discurso “ético” e arregimentarem hordas de cidadãos desinformados e com insatisfações pulverizadas através de ações coletivas em defesa da tão aclamada “moralidade administrativa”. Assim, em nome do princípio democrático do acesso à Justiça, busca-se impor a governantes, legisladores, empresários e cidadãos, de modo unilateral e autoritário, um vetor pré-determinado de opção de políticas públicas, sem sopesar os ônus decorrentes para os cofres públicos dessas demandas eivadas de devaneios.⁶⁵

Em pleno século XXI, ainda existe a tentativa de se implementar uma “*sociedade punitiva*”, fruto de um projeto político transnacional, que recorre à legislação coercitiva e às táticas policiais para dispersar ou reprimir toda e qualquer forma de oposição ao ***poder das corporações***, reprimindo o dissenso político com fins de solidificar o projeto neoliberal. O fascismo que emerge hoje não é político, mas sim social e coexiste com uma democracia de baixíssima intensidade, para parafrasearmos **BOAVENTURA DE SOUZA SANTOS**.

Nesse sentido, é de superlativa relevância traçarmos relações entre a realidade hodierna de ***criminalização dos políticos***, representantes do povo,

⁶⁵ Algumas práticas não dialógicas de imposição de políticas públicas por agentes não eleitos são os chamados Termos de Ajustamento de Conduta, previstos pelo parágrafo 6.º do artigo 5.º da Lei n.º 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública): “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”. Trata-se de um mecanismo de solução extrajudicial de conflitos promovida por órgãos públicos - inclusive pelo Ministério Público - para ajustar determinadas condutas de agentes, públicos ou privados, que lesem o patrimônio público, o meio ambiente, as relações de consumo, os direitos sociais, etc. No entanto, muitos Termos de Ajustamento de Conduta têm sido arbitrariamente impostos a governos ou entes privados para lhes impingir obrigações onerosas e, não raro, despropositadas.

eleitos pelo voto popular, com importantes contribuições trazidas por autores que percebem, nos efeitos do punitivismo neoliberal imperante, um **progressivo desamparo nos direitos fundamentais**, notadamente observado nas constantes e assustadoras **flexibilizações dos direitos constitucionais**, como no caso da **supressão dos direitos políticos**, que são **subespécie dos direitos humanos**, além do **esvaziamento dos direitos fundamentais assecuratórios da proteção dos cidadãos na processualística penal**.

Os efeitos do **punitivismo neoliberal** sobre a legislação eleitoral, se valendo de alicerces teóricos preocupantes, são hoje bastante evidentes. A expansão reinante da criminalização dos políticos apresenta-se, na maior parte das vezes, de forma velada, como se não estivéssemos tratando verdadeiramente de problemática penal, mas tão somente de “**condições de elegibilidade**”, como se a inelegibilidade não fosse uma pena, mas sim um “prémio”.

LOÏC WACQUANT, a partir de um emblemático artigo publicado no *Le Monde Diplomatique*: “**Esse vento punitivo que sopra da América**”, traçou os alicerces teóricos dessas evidências. Ainda com esteio nos trabalhos científicos de **WACQUANT**, encontramos em sua obra “**Onda Punitiva**” a idéia que o retorno à prisão perfaz-se como uma resposta à insegurança social e não à insegurança criminal. Além disso, a referência do autor acerca da responsabilidade individual é deveras oportuna. Ao empreendimento neoliberal no campo do direito penal, assim como no direito eleitoral, **não interessa a discussão das causas, das situações que ensejam os problemas**, mas apenas as responsabilidades individuais.

Existe evidentemente um movimento pujante, ascendente, de uma política penal, inclusive no universo eleitoral, voltada para a prisão, punição e extirpação de direitos constitucionais através de **flexibilizações interpretativas** advindas do fenómeno da **pré-compreensão do intérprete**, para nos reportarmos aos ensinamentos de cabal importância para a Hermenêutica Constitucional de **KONRAD HESSE**, em sua obra *Escritos de Derecho Constitucional*.

Nesse sentido, vale aduzir o brilhante excerto do eminente professor **NILO BATISTA**, em seu artigo “*Merci Loïc*”⁶⁶, ao comentar o problema: “*Não se discutirão jamais as práticas do capitalismo financeiro - mas pode existir um banqueiro desonesto, como aquele czar do NASDAC hoje encarcerado. Não se discutirão jamais as opressões do latifúndio - mas pode haver um fazendeiro que mande matar a missionária que está organizando a resistência dos camponeses. Não se discutirão jamais as feridas abertas em Pachamama - mas poderemos acompanhar pela televisão o processo contra o diretor da fábrica na qual ocorreu o último vazamento*” .

Do mesmo modo, não se discutirão no *habitat* da classe política, no universo eleitoral, em especial em se tratando de chefes do Poder Executivo, **as causas ensejadoras dos atos cometidos**. Ao revés, esse novo movimento do capital predador que institui o “**Estado Penal**” em substituição do desmantelamento do *welfare state* e seu “**Estado Previdenciário**”, opta pelo encarceramento e em especial pela punição mais cruel aos representantes eleitos pelas classes menos favorecidas que é a **inelegibilidade**, um verdadeiro “banimento do mundo político”⁶⁷. Vale ressaltar que **o sistema penal do capitalismo, já nos seus primórdios, tinha a inelegibilidade como um de seus alicerces**.⁶⁸

O fato é que o empreendimento neoliberal precisa de um *poder punitivo onipresente e capilarizado*, para o controle penal dos políticos que ele mesmo marginaliza. E encontra a almejada “onipresença punitiva” nas perversas vinculações entre mídia – sistema penal, pois o **novo credo criminológico da mídia** acredita ser a **PENA** a solução de todos os conflitos a serem enfrentados⁶⁹

⁶⁶ Vera Malaguti Batista (org). “*Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal*”. IN: BATISTA, Nilo. “*Merci, Loïc*”, Op. Cit pp. 226-227. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2012, 2ª edição, setembro de 2012.

⁶⁷ Lembrar que a Lei Complementar 135/2010 que alterou o Estatuto das Inelegibilidades, a Lei Complementar 64/1990, institui 8 (oito) anos de inelegibilidade aos apenados, o que podemos considerar, na maior parte dos casos, como uma MORTE na Política.

⁶⁸ Sobre o assunto, oportuna é a lembrança do excerto do artigo de NILO BATISTA em “*Merci, Loïc*” ao asseverar: “***O sistema penal do capitalismo industrial ostentava cruel simplicidade: a fábrica, a penitenciária (invariavelmente less elegibility) e o exército de reserva, tudo sob o controle da criminalização da greve e da vadiagem. Simples, silencioso e lucrativo***”(grifo nosso)

⁶⁹ Nilo Batista em “Mídia e Sistema Penal”. p.3

e para tal contribuem em punir o ser humano antes mesmo que ele possa se defender pelos meios que a sociedade oferece.

Neste sentido, é importe salientar que toda e qualquer reflexão que deslegitime o credo criminológico do discurso midiático é ignorada ou escondida do grande público, dos telespectadores.⁷⁰

FOUCAULT, em “*Vigiar e Punir*”, nos ensina que a penalidade é uma força versátil à qual deve ser atribuído um lugar de destaque no estudo do poder contemporâneo. Por essa razão, a idéia da consolidação da vigilância e da punição se encontra em várias entidades estatais inclusive na motivação dos membros do Poder Judiciário que abraçam a “*judicialização da Política*”.

Fazemos aqui uma paródia entre o “*vigiar e punir*” foucaultiano com o “*julgar e punir*”, crítica da atuação do Poder Judiciário na administração da “*máquina punitiva estatal*”, ressaltando-se, na obra de **FOUCAULT**, o lugar da prisão na sociedade disciplinar de vigilância e controle.

É deveras importante a distinção entre ***ativismo judicial e judicialização da Política***. A interpretação constitucional vem paulatinamente propiciando maior espaço, não só no Brasil, mas também em outros países, para o ativismo judicial e conseqüentemente para interpretações mais extensivas da Constituição, conforme assevera **PIER PAOLO PORTINARO**⁷¹.

Essa conjuntura de maior engajamento dos juízes através do ativismo judicial deflagra conseqüências no ***papel constitucional da divisão de poderes*** e na concretização do ***princípio da segurança jurídica***, suscitando preocupações quanto ao balizamento dos processos hermenéuticos.

⁷⁰ Op.Cit., p.6.

⁷¹ Em seu texto “Para além do Estado de Direito: tirania dos juízes ou anarquia dos advogados”, in Pietro Costa e Daniel Zolo (Org), O Estado de Direito, História, teoria, Crítica. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p.465-488.

O objetivo não está em criticar o ativismo judicial, mas buscar fronteiras objetivas, limites na atuação do Poder Judiciário, pois afinal “*quem controlará os controladores*”⁷² se essa dimensão permanecer sem parâmetro apropriado.

Busca-se uma análise crítica do **ativismo judicial** e sua distorção que é a **judicialização da Política**, em matéria constitucional. Nesse sentido, importante se faz compreender a dicotomia atualmente observada entre um **positivismo político moderado**, no esteio de **NORBERTO BOBBIO** e os levantes pós-positivistas da atualidade, que mais do que se apresentarem como pós-positivistas, revelam-se na realidade como **antipositivistas**. Na linha de defesa do positivismo moderado de **BOBBIO**, alicerçada na moderna teoria da interpretação, encontramos **EMILIO BETTI** e **HANS-GEORG GADAMER**, que metodologicamente permitem a interação entre princípios e regras.

É importante salientar que a análise dessa problemática implica na divisão constitucional dos poderes, como já asseverado, e na necessária identificação entre o **momento da legislação** e o **momento da jurisdição**, afastando-se as teses defensoras de um ativismo judicial que confere ao magistrado-intérprete uma competência elástica e subjetivizada com o fito de esclarecer a *mens legis* das normatividades insertas na Constituição Brasileira, alargando o balizamento da interpretação para ir até mesmo além do que a Constituição estabeleceu e, por vezes, manifestando-se contrariamente ao que dita a Carta Magna Brasileira.⁷³

Ao revés, ressaltamos o valor do **garantismo jurídico**, expressão do princípio da legalidade, em matéria de interpretação constitucional, pois esse está isolado dos juízos políticos de valor, manifestos nas interpretações maculadas pela ideologia e pelo legado axiológico do magistrado no momento de proferir a decisão.

⁷² Clássica pergunta ressaltada pelo Professor CELSO LAFER ao tratar da matéria, fazendo referência à obra Mireille Delmas-Marty, *La Refondation des Pouvoirs*, Paris: Seuil, 2007, em especial pp.38, 41-43 e 67.

⁷³ Norberto Bobbio, *Contribución a la Teoría de Derecho*, org. Alfonso Ruiz Miguel, Valencia: Fernando Torres Ed., 1980, “Formalismo Jurídico e Formalismo Ético”, p.105-117.

Não podemos olvidar de empenhar esforços na análise dos fatores psicológicos inconscientes e na necessária observância do legado axiológico pessoal do Magistrado na construção da decisão judicial.

Para tal desafio, a utilização, como paradigma doutrinário, da obra de **KONRAD HESSE**, no que se refere à pré-compreensão do intérprete, se faz mister. Além disso, relevante é o papel da análise transaccional que explora a **Teoria da Personalidade do Intérprete** (quem é o juiz?).

Objetivamos sustentar a inexistência de interpretações “assépticas”, que não sejam influenciadas por elementos axiológicos e psicológicos, sendo a ideologia política provavelmente um dos mais fortes elementos para o comprometimento da interpretação.

Não há norma jurídica, por mais clara e evidente, que não demande uma interpretação. O legislador apresenta uma “*linguagem seca*”. Por isso, o juiz e o aplicador do Direito têm a tarefa de dar vida à norma. Na análise da problemática da Hermenêutica Constitucional, três alicerces irão se constituir como fundamentais à boa e correta compreensão da norma. São eles o *texto em si* (*corpus* da norma), o *intérprete* (e conseqüentemente seu legado pessoal) e a *interpretação*.

Deve-se considerar também que a interpretação constitucional, apresenta um perfil peculiar, pois contém em seu bojo um **conteúdo ideológico**. Assim sendo, a atividade central da aplicação da norma reside na **interpretação**, sendo o intérprete responsável pelo **conteúdo real da norma**.

Considerando-se que a problemática constitucional é uma questão essencialmente de **ordem política**, pois correlaciona o alcance das mudanças e asseguramentos de direitos ao universo da Política, faz-se necessário limitar e coordenar o exercício deste *poder político*, sendo isto, atualmente, a fundamental razão de ser dos diplomas constitucionais⁷⁴. Meirelles Teixeira nos ensina ser curial que: “**a Constituição seja conhecida não apenas em sua letra, mas também em seu espírito**”⁷⁵.

⁷⁴ Celso Ribeiro Bastos, *Interpretação e Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, p. 16.

⁷⁵ Meirelles Teixeira, *Curso de Direito Constitucional*, p. 266.

Nesse sentido, a importância de interpretar a Constituição é fundamental, dado o caráter aberto, vago e plurissignificante de muitas de suas normas⁷⁶. Além disso, através da interpretação, torna-se possível o conhecimento dos “*íntimos significados de uma Constituição*”⁷⁷.

Interpretar, no esteio do magistério de Celso Ribeiro Bastos significa “**extrair o significado do texto**”, sendo a interpretação indispensável, quer no texto constitucional, quer nas leis em geral⁷⁸.

Por fim, não se pode deixar de considerar a natural instabilidade do Direito Público, sujeito às transformações fugazes e complexas do universo da Política. Dessa forma, os vocábulos apresentarão sentidos e conteúdos variados em razão da instabilidade e da incerteza decorrentes das variações políticas. Com isso, urge a necessidade de interpretar politicamente a Constituição, ou seja: “**descobrir o pleno e adequado sentido de suas normas, ao aplicá-las à multiplicidade e à complexidade dos casos e das situações históricas**”⁷⁹.

No que se refere à hermenêutica constitucional, a doutrina americana costuma distinguir **interpretação** de **construção**. Para o Direito Constitucional, sob este passo, a importância da interpretação é deveras fundamental tendo em vista especialmente o caráter plurissignificante de muitas de suas normas⁸⁰. Sobre a matéria, Ferrara entende que a missão do intérprete é **a busca do real conteúdo da norma**, afirmando que “**a lei não contém palavras desnecessárias**”.

Nesse sentido, pode-se sustentar que o objeto da interpretação é a **vontade da lei**, autônoma, e não a **vontade do legislador**. Esta análise permite um campo de liberdade para a interpretação do juiz, **não obstante ele esteja impedido de inventar normas, substituindo o legislador**. Kelsen aduz, por sua vez, que o **juiz não pode criar norma, criando apenas direitos**. Também,

⁷⁶ Paulo Ricardo Schier, *Filtragem Constitucional – construindo uma nova dogmática jurídica*, p. 113.

⁷⁷ Meirelles Teixeira, *Curso de Direito Constitucional*, p. 266.

⁷⁸ Celso Ribeiro Bastos, separata da Revista de Informação Legislativa de Brasília, nº 96/87, p.

53.

⁷⁹ Op. cit., p. 268.

⁸⁰ Paulo Ricardo Schier, *Filtragem Constitucional – construindo uma nova dogmática jurídica*, p. 113.

em vários países europeus foi possível, nos últimos tempos, observar a trajetória das jurisdições constitucionais, notadamente nas controvérsias produzidas pelas chamadas “**sentenças interpretativas**”⁸¹.

Ao tratarmos das relações entre *governança* e *eleições*, é importante demonstrar o modelo de governança eleitoral adotado pelo Brasil, que oferece um ambiente institucional favorável para a judicialização nos moldes em que tem ocorrido.

GOVERNANÇA ELEITORAL

Os estudos sobre governança eleitoral são recentes no Direito Eleitoral Comparado. A *electoral governance* ganhou destaque a partir da preocupação com a **credibilidade dos resultados eleitorais das democracias**, sendo a preocupação básica nesses novos regimes a garantia de que os resultados das urnas sejam justos, transparentes e sobretudo aceitos pelos competidores políticos.

E essa ideia nos reporta a um conceito basilar da Teoria Geral do Estado que é o tema da SOBERANIA. Enquanto a soberania externa está na manifestação legítima dos Estados no cenário internacional, no sentido de se respeitarem mutuamente, aceitando e convivendo com as demais nações, **no plano interno, a ideia de soberania reside no universo ELEITORAL**, notadamente no poder de império, advindo das eleições, do voto popular, no sentido do governante estar ungido democraticamente de autoridade, por eleições que respeitaram o **rule of the game**, para impor suas decisões políticas no âmbito do território de um determinado país.

A governança eleitoral deve ser entendida como o conjunto de regras e instituições que organizam a competição político-eleitoral, criando um arcabouço institucional no qual se realizam o voto e a competição eleitoral. E dessa forma, a **GOVERNANÇA ELEITORAL** opera em três diferentes níveis: **a formulação das regras (rule making), a aplicação das regras (rule application) e a adjudicação das regras (rule adjudication)**

⁸¹Seriam as sentenças que determinam ou manifestam, dependendo do sentido em que são empregadas, constitucionalidades ou inconstitucionalidades.

O **rule making** é a escolha e a definição das regras básicas do jogo eleitoral. Nesse nível da governança eleitoral é que são determinados, por exemplo, a fórmula eleitoral, os distritos eleitorais, a magnitude das eleições, as datas em que serão realizadas e outras questões legais que permitam aos concorrentes a segurança de como o jogo será jogado. Aqui também são definidas as regras da (in)elegibilidade e da organização dos órgãos responsáveis pela administração das eleições.

Por sua vez, no **rule application**, temos a implementação e o gerenciamento do jogo eleitoral; por exemplo, o registro dos partidos, candidatos e eleitores, a distribuição das urnas, os procedimentos a serem adotados no dia das eleições e outras regras que garantam a transparência, a eficiência e a neutralidade na administração do jogo. Podemos dizer que é a administração do jogo eleitoral.

Por fim, no **rule adjudication** temos a administração dos possíveis litígios entre os competidores. Trata-se do contencioso eleitoral. Ao dirimir e administrar as lides e controvérsias na disputa eleitoral, se estabelecem os procedimentos, executando-se a contagem dos votos e a publicação dos resultados finais da disputa eleitoral.

Esses três diferentes níveis da governança eleitoral geralmente não são atribuições de um órgão apenas. Por exemplo, o **rule making** está definido quase sempre pelas normas de regência do Direito Eleitoral. Mas, boa parte da governança eleitoral fica sob a responsabilidade de um órgão específico que trata, essencialmente, do rule application e do rule adjudication. Essa responsabilidade, no Brasil, é da justiça Eleitoral.

O vínculo institucional diz respeito, basicamente, às origens e aos requisitos básicos adotados para ser um player da Governança.

Será de carreira quando todos os seus membros forem, necessariamente, recrutados dentre os servidores públicos. Quando o vínculo exigido para o recrutamento dos membros de um organismo de governança não estiver nessa esfera seu perfil poderá ser partidário, especializado ou combinado.

Quando os membros da Governança mantiverem vínculos com os partidos e somente forem indicados pela existência desse vínculo, será partidário. Os organismos com esse perfil funcionam sob a lógica de que a competição político-partidária é mais bem gerida pelo **consenso produzido entre os principais atores envolvidos no jogo**.

Será especializado quando seus membros forem escolhidos por critérios não-partidários, ou melhor, por critérios que vedam ao membro qualquer vinculação partidária. Por esse perfil, a escolha deve ser feita pelos conhecimentos técnicos em matérias eleitorais, ou pelas qualificações profissionais do indicado. Com esse perfil, pretende-se afastar os principais atores envolvidos no jogo competitivo exatamente por estarem interessados em resultados favoráveis a si e desfavoráveis a seus opositores. Argumenta-se que **a especialização dos membros do organismo de governança reforça o princípio da neutralidade do processo eleitoral**.

Pode-se exigir que esses membros especializados possuam vínculos em organizações da sociedade civil ou em instituições especificadas pela lei, como na administração pública, no Poder Judiciário ou nas universidades. O princípio condutor é não possuir vínculos partidários. Esse é o modelo majoritário em países que adotam organismos de governança independentes.

Outra regra possível de vínculo institucional dos membros é o método combinado, quando o organismo de governança é composto tanto de membros indicados pelos partidos quanto de membros não-partidários.

A Justiça Eleitoral brasileira é produto da Revolução de 1930, e, como tal, sua fundação foi inspirada pelas bandeiras levantadas na época: **críticas à oligarquia competitiva, que se havia instalado ao longo da Primeira República, um evidente descrédito do processo eleitoral, marcado pelo poder dos coronéis e pelo "voto de cabresto"**.

A combinação desses elementos denunciados, pelos revolucionários de 30, atentava contra a legitimidade da competição pelo poder político e a confiabilidade

nos resultados das urnas. O movimento de 30 tinha entre suas bandeiras a moralização das eleições, resumida no binômio cunhado por Assis Brasil, "representação e justiça". Para isso era imprescindível afastar os poderes Executivo e Legislativo da administração e do controle do processo eleitoral, e retirar das Câmaras Legislativas a prerrogativa da verificação dos mandatos.

Através dessas práticas a máquina majoritária assegurava sua perpetuação, manipulando todas as etapas do processo eleitoral, e chegando mesmo a decapitar mandatos oposicionistas. Por essa razão, a governança eleitoral no Brasil acabou nascendo com a missão de restringir a participação dos interesses políticos na administração e na execução do processo eleitoral.

O fato de o modelo brasileiro contar, há muito tempo, com um modelo que exclui os partidos e os interesses políticos da governança eleitoral revela uma certa desconfiança que infelizmente a sociedade brasileira tem em relação à política.

Dessa maneira, nossa instância máxima da governança eleitoral foi criada em interseção com o Judiciário, sobretudo com o Supremo Tribunal Federal. Esse é mais um indicativo da marca da desconfiança na Política em nosso modelo de governança. Afinal, em democracias como a nossa, o Poder Judiciário é concebido, pelo menos a priori, para estar imune aos interesses político-partidários, moderando, assim, as forças majoritárias.

Então, a característica que merece destaque é que, desde seu surgimento, nosso modelo de governança concentrou as atividades na judicialização. Além das atividades administrativas e executivas do processo eleitoral, conferiu-lhe a prerrogativa de decidir sobre os contenciosos eleitorais.

A Justiça Eleitoral teve seu funcionamento interrompido em 1937, com o Estado Novo. A extinção do sistema partidário eliminou a competição política e tornou desnecessárias suas atividades; e seu retorno aconteceu somente em 1945. A Constituição de 1946 adotou o mesmo modelo de governança eleitoral: "regra da interseção" com o Judiciário, concentração das atividades da governança e blindagem da interferência política.

E desde então esse modelo persiste. Passamos pelo período democrático de 1946 a 1964, pela ditadura militar e pela redemocratização, culminando na Constituição de 1988, e a verdade é que pouco desse modelo foi alterado. A justiça eleitoral desempenhou um papel fundamental no processo de transição. Foi um ator mudo, porém decisivo, como fiador da lisura dos resultados eleitorais. Sem uma instituição dessa natureza, dificilmente haveria confiança na competição, ainda mais levando-se em conta as restrições políticas e legais da época.

O caminho para a normalidade democrática teria sido certamente muito mais tortuoso, sem o respeito aos resultados saídos das urnas, malgrado episódios desabonadores como foi o caso Proconsult no Rio de Janeiro.

Entretanto, o que argumentamos aqui é que a persistência desse modelo ao longo da consolidação democrática vem produzindo a judicialização da competição político-partidária e, além disso, tem possibilitado o avanço do Judiciário em atividades da governança eleitoral que são típicas do Legislativo em outros países, como a produção das regras do jogo competitivo (*rule making*).

O modelo brasileiro muito pouco mudou desde que foi criado, em 1932. A Constituição de 1988 definiu, em seu art. 118, que os órgãos da Justiça Eleitoral são: 1) Tribunal Superior Eleitoral - TSE; 2) Tribunais Regionais Eleitorais - TREs; 3) Juízes Eleitorais; 4) Juntas Eleitorais. O TSE é o órgão superior para decisões sobre a administração e a execução do processo eleitoral e a instância máxima para as atividades do ***rule application*** na governança eleitoral brasileira.

Além disso, é a última instância de recurso do contencioso eleitoral (***rule adjudication***). Não há, na governança eleitoral brasileira, um organismo com corpo de direção próprio e exclusivo. Apesar do TSE, dos TREs e dos Cartórios Eleitorais, em que atuam os juízes eleitorais, serem permanentes e, portanto, contarem com um corpo funcional próprio e estável, os juízes e ministros que se tornam membros da Justiça Eleitoral não são obrigados a se desligar das outras atividades que desempenham nos outros ramos da Justiça, nem mesmo os advogados selecionados são obrigados a interromper suas atividades

profissionais. Tal perfil pode até criar dificuldades para que a Justiça Eleitoral atenda a todas as demandas das atividades que assume por lei.

CONCLUSÃO

Podemos concluir que a judicialização da competição político-partidária no Brasil é possível em virtude de um ***ambiente institucional favorável e resultante do modelo de governança eleitoral adotado***. Além da combinação atípica de alguns elementos - concentração das atividades da governança em um único OE (***rule application e rule adjudication***), e a exclusão do Poder Legislativo da indicação e da seleção dos membros do OE e adoção da "regra da interseção" -, a força do STF sobre o TSE o coloca na prática como um organismo da Corte Constitucional em matéria eleitoral. Esse desenho institucional torna possível que as decisões sobre as regras do jogo competitivo sejam alteradas por meio de interpretações judiciais. Afinal, tendo o apoio da Corte Constitucional, essas interpretações ganham uma força normativa que talvez estivessem ausentes se fossem definidas por um organismo com outro perfil.

Referências:

AIETA, Vânia Siciliano. *A Criminalização da Política*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.

AIETA, Vânia Siciliano. *Mandato Eletivo*. V. III. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 20ª ed., Rio de Janeiro: Editora Globo, 1981.

Introdução à Ciência Política. 6ª ed., Rio de Janeiro: Editora Globo, 1987.

Azevedo, Alexandre Francisco. Governança eleitoral [manuscrito]: uma comparação entre os modelos de Justiça Eleitoral no Brasil e na Argentina / Alexandre Francisco de Azevedo – Goiânia, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. Direito e Política: a Tênu Fronteira, Revista Época, edição 733, 2012.

BATISTA, Nilo em Mídia e Sistema Penal. Revista Brasileira de Ciências Criminais. Imprensa: São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993. Referência: v. 11, n. 42, p. 242–263, jan./mar., 2003.

BATISTA, Vera Malaguti. (org). Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal. IN: BATISTA, Nilo. Merci, Loïc, p.226. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2012, 2ª edição, setembro de 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro. Separata da Revista de Informação Legislativa de Brasília, nº 96/87, p. 53.

BOBBIO, Norberto. Contribución a la Teoria de Derecho, org. Alfonso Ruiz Miguel, Valencia: Fernando Torres Ed., 1980.

COSTA, Pietro; ZOLO, Daniel. (Org), O Estado de Direito, História, teoria, Crítica. São Paulo: Martins Fontes, 2006

GARAPON, Antoine. O Juiz e a Democracia: o Guardião das Promessas, tradução brasileira, São Paulo: Editora Malheiros, 1999.

REVISTA DADOS. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de justiça eleitoral. Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ, outubro/2008).

<https://doi.org/10.1590/S0011-52582008000400003>.

SCHIER, Paulo Ricardo. Filtragem Constitucional: construindo uma nova dogmática jurídica. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1999.

TEIXEIRA, J. H. MEIRELLES. Curso de Direito Constitucional. Org. Maria Garcia. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1991.

Corrupción política en España y su injerencia en la política electoral

Dr. Marcos Iglesias Carrera⁸².

1.- Introducción

La corrupción política es un fenómeno que ha afectado profundamente a la sociedad y al sistema político de países de todo el mundo, y en España no ha sido diferente. Desde el regreso a la democracia tras la dictadura franquista, se ha experimentado un crecimiento económico y modernización significativos que han llevado a un Estado de bienestar sin precedentes, pero también ha sido testigo de numerosos casos de corrupción que han implicado a diversas figuras políticas y partidos de relevancia. La corrupción no solo ha erosionado la confianza pública en las instituciones, tal y como lo acreditan las distintas encuestas que se han llevado a cabo por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), sino que también ha alterado la dinámica electoral y la estabilidad de los partidos políticos en el país.

La corrupción es una práctica social que vulnera las leyes y obvia la moralidad popular siempre en busca del beneficio propio (Iglesias, 2024). Señalaba Alejandro Nieto (1997) que la corrupción acompaña al poder como la sombra al cuerpo (Nieto, 1997, p.7), lo cual respalda la importancia del estudio y comprensión de cuáles son sus consecuencias para cuestiones tan importantes como la calidad de la democracia de un país (Villoria et al, 2012), el desarrollo económico sostenible del mismo (Leff, 1964) o la legitimación de aquellos políticos que, aun inmersos en

⁸² Licenciado en Derecho por la Universidad de Salamanca, Máster en Ciencias Políticas y Dr. por el programa de Psicología Social (especialidad en Antropología jurídica) por la Universidad de Salamanca y Postdoctorado en Derecho Público por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Actualmente ejerciente como abogado desde el año 2000, profesor de Grado en la Escuela Universitaria de Relaciones Laborales de Zamora y profesor del Máster de Antropología Aplicada: Salud Y Desarrollo Comunitario de la Universidad de Salamanca, y el Título Propio en Prevención y Tratamiento de las adicciones también de la Universidad de Salamanca.

una investigación policial o judicial por corrupción, siguen en el desempeño de sus funciones públicas.

Este artículo examina la corrupción política en España, desde sus principales manifestaciones y causas hasta sus efectos sobre el sistema político y el comportamiento electoral, llevando directamente hacia la denominada corrupción electoral. Asimismo, se abordarán los casos más destacados de corrupción, el marco legal y las respuestas institucionales a este fenómeno, y finalmente se explorará cómo la corrupción ha influido en el voto y la percepción ciudadana de los partidos políticos.

2.- Definición de corrupción política

La corrupción política puede definirse, inicialmente, como el uso del poder público para obtener un beneficio privado, infringiendo las normas legales o éticas. Este concepto abarca una amplia gama de conductas, desde el soborno, la malversación de fondos públicos, el tráfico de influencias y la financiación ilegal de partidos políticos, hasta la concesión irregular de contratos públicos o el nepotismo. Señala Zavala (2013, p.18) que:

La corrupción socava las bases de la sociedad misma, pues vulnera la legitimidad de las instituciones públicas, al poner en entredicho el derecho a la igualdad y a la justicia, sino que también es responsable, en buena medida, de muchos de los males que aquejan a numerosos países del orbe, como la pobreza, el hambre, la falta de empleo, y los bajos niveles de educación y de salud.

Heidenheimer (2005) relaciona tres grandes grupos de autores y sus definiciones para el término corrupción:

- Un primer grupo de autores de la ciencia política relacionan la corrupción con la función pública, y los desvíos de las distintas obligaciones públicas que derivan del ejercicio de un cargo público.
- Un segundo grupo de autores, han llevado la definición de corrupción hacia un campo más económico, derivándolo hacia un tipo de negocio del

funcionario público y su beneficio personal. Este aspecto más mercantil de la definición de corrupción tiene su importancia en cuestiones como la adquisición de medios económicos por parte de los partidos, o lo que es lo mismo, financiación, ya que los políticos que en un determinado momento detentan el poder, pueden verse beneficiados por medio de la financiación de su partido para una futura reelección.

- Un tercer grupo de autores, como Carl Friedrich (tomado de Heidenheimer 2005), vienen a señalar que los conceptos anteriores son, el primero de ellos, demasiado estrecho, mientras el segundo demasiado vago, definiendo la corrupción en base al interés público, considerando por ello corrupta, cualquier acción ejercida por funcionario público y en el que se vea perjudicado el interés general.

3.- Formas comunes de corrupción en España

En el contexto español, la corrupción política ha adquirido diversas formas. Entre las más comunes destacan:

1. Financiación ilegal de partidos: Los partidos políticos han sido acusados de recibir donaciones ilegales o fondos de empresas privadas a cambio de favores políticos, un caso paradigmático es el "caso Bárcenas" del Partido Popular (PP) y más recientemente la acusación y apertura de investigación por la Audiencia Nacional contra el partido Se Acabo la Fiesta de Alvisé Pérez por recibir de manera ilícita 100.000 euros para su campaña a las Elecciones Europeas del 2024⁸³.

2. Tráfico de influencias: Este tipo de corrupción implica el uso del cargo público para beneficiar a amigos, familiares o colaboradores cercanos. Como ejemplo más reciente de este tipo de delito estará la actual imputación a la esposa del Presidente del Gobierno de España, Doña Begoña Gómez, a juez imputa un delito de tráfico de influencias al haberse

⁸³ <https://elpais.com/expres/2024-10-26/la-audiencia-nacional-abre-una-investigacion-contra-alvise-perez-por-recibir-a-escondidas-100000-euros-para-su-campana.html>

aprovechado del cargo de su esposo para conseguir una diversidad de favores.

3. Malversación de fondos: El desvío de fondos públicos para fines privados o partidistas es otra práctica recurrente. Un ejemplo destacado es el caso de los ERE en Andalucía, donde altos cargos desviaron dinero destinado a ayudas sociales.

4. Prevaricación: La toma de decisiones administrativas o políticas contrarias a la ley para favorecer intereses personales o de terceros.

Esta es una escueta relación de las tipologías más habituales, pero existen otros que caen dentro de los ámbitos de investigación de la fiscalía anticorrupción (como ejemplos delitos de abuso o uso indebido de información privilegiada, Delitos contra la Hacienda Pública, contra la seguridad social y de contrabando, entre otros muchos).

4.- Breve historia de la corrupción política en España.

Con la transición democrática, el sistema político en España experimentó una profunda transformación. Sin embargo, los primeros signos de corrupción ya aparecieron durante este periodo, sobre todo con el escándalo del "caso Filesa", uno de los primeros y más sonados casos de corrupción en la democracia consolidada de España, cuando se descubrió que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) había creado una trama de empresas ficticias (Filesa, Malesa y Time Export) para financiar sus campañas electorales. Este caso reveló un sistema de financiación ilegal mediante la emisión de facturas falsas y la simulación de servicios nunca realizados, lo que permitió la inyección de grandes cantidades de dinero en el partido. La investigación y posterior juicio demostraron una red de corrupción que afectó la credibilidad del sistema democrático.

Para el historiador Paul Heywood, "el escándalo de Filesa representó uno de los primeros grandes desafíos de la democracia en España, al evidenciar la vulnerabilidad de los partidos políticos a la corrupción estructural" (Heywood, 1995).

Durante los años 90, España presenció una serie de escándalos de corrupción que afectaron principalmente al PSOE, que estaba en el poder desde 1982 bajo el liderazgo de Felipe González. El caso GAL (Grupos Antiterroristas de Liberación) y el caso Roldán fueron los más mediáticos. El primero involucraba el uso de fondos públicos para financiar un grupo paramilitar que luchaba contra ETA, y el segundo implicaba la malversación de grandes sumas de dinero por parte de Luis Roldán, entonces director general de la Guardia Civil.

Estos escándalos afectaron gravemente la credibilidad del PSOE y contribuyeron a su derrota en las elecciones generales de 1996, donde el PP, bajo la dirección de José María Aznar, asumió el poder.

La corrupción en el siglo XXI

En el siglo XXI, la corrupción política en España ha continuado siendo un problema persistente, afectando a una amplia gama de partidos políticos. Algunos de los casos más relevantes incluyen:

1. **Caso Gürtel⁸⁴:** Iniciado en 2009 y finalizado por sentencia en 2018, este caso ha sido uno de los mayores escándalos de corrupción en la historia reciente de España. Implicaba una trama de sobornos, blanqueo de dinero y financiación ilegal relacionada con el PP. La sentencia de la Audiencia Nacional en 2018 condenó a varios altos cargos del partido y empresarios a largas penas de prisión y fue un factor clave en la moción de censura que destituyó a Mariano Rajoy como presidente del Gobierno en 2018.

En relación con el impacto político-electoral que supuso, la sentencia fue un detonante directo para la moción de censura contra Mariano Rajoy, que resultó en la caída de su gobierno en junio de 2018. Este hecho llevó a la subida al poder del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), liderado por Pedro Sánchez. La percepción de que el PP estaba profundamente

⁸⁴ Sentencia de la Audiencia Nacional 20/2018 (Sala de lo Penal, Sección 2ª), de 17 de mayo de 2018 (Rollo de Sala 5/2015)

involucrado en la corrupción afectó gravemente sus resultados en las elecciones generales de 2019, en las que sufrió una importante pérdida de votos. En este sentido la Audiencia Nacional señaló que la trama Gürtel supuso un "auténtico y eficaz sistema de corrupción institucional", que favorecía a ciertos empresarios a cambio de sobornos y financiación ilegal del partido. Esta sentencia marcó un punto de inflexión en la percepción pública sobre la corrupción en el PP.

2. **Caso Bárcenas**⁸⁵: En 2013, Luis Bárcenas, extesorero del PP, fue acusado de llevar una contabilidad paralela en el partido, con fondos provenientes de donaciones ilegales de empresas. Este caso erosionó aún más la imagen del PP, ya perjudicada gravemente por el escándalo que supuso el Caso Gürtel, aún en proceso de investigación y judicialización, y generó una gran desconfianza en la clase política en su conjunto. La sentencia del Caso Bárcenas, dictada en 2020 se centra en la contabilidad B y la financiación ilegal dentro del Partido Popular, gestionada por el extesorero Luis Bárcenas. En octubre de 2020, el Tribunal Supremo confirmó la sentencia de la Audiencia Nacional de 2018, ratificando que el PP se benefició de una contabilidad paralela y de donaciones irregulares de empresarios.

El caso Bárcenas contribuyó a una pérdida continua de apoyo para el PP, erosionando su base electoral y facilitando la aparición de nuevas fuerzas políticas, como Ciudadanos y Podemos, que capitalizaron el descontento con la corrupción política. Aunque el PP mantuvo cierto nivel de apoyo electoral, este tipo de sentencias ha incrementado la desconfianza pública hacia el partido y su liderazgo. En este sentido, el Tribunal Supremo señaló que las prácticas de Bárcenas y otros responsables del partido no solo constituyeron un delito, sino que se mantuvieron durante largos años, lo que ponía en evidencia la falta de controles internos adecuados dentro del partido.

⁸⁵ Sentencia del Tribunal Supremo 3191/2020 (Sala de lo Penal, Sección 1ª), de 14 octubre de 2020 (recurso 10575/2018)

3. **Caso de los ERE⁸⁶**: Este caso afectó al PSOE de Andalucía y se centró en la malversación de fondos destinados a expedientes de regulación de empleo (ERE). Los fondos, que debían destinarse a ayudas sociales y a personas afectadas por el desempleo, fueron desviados para el beneficio de varios altos cargos políticos.

Este caso de corrupción afectó principalmente a la cúpula del PSOE en Andalucía, incluido al que había sido presidente de la Junta de Andalucía, José Antonio Griñán, y su predecesor Manuel Chaves, éste último un dirigente socialista histórico dentro del PSOE de Andalucía. La trama consistía en la concesión fraudulenta de ayudas para expedientes de regulación de empleo a empresas en dificultades, con fondos que fueron desviados para beneficiar a políticos y empresarios cercanos al PSOE andaluz.

La sentencia del Caso ERE, dictada en noviembre de 2019 por la Audiencia Provincial de Sevilla y ratificada posteriormente en 2022 por el Tribunal Supremo, supuso un golpe al PSOE en una de sus principales plazas políticas, Andalucía. Aunque el impacto electoral a nivel nacional fue moderado, el caso contribuyó a la pérdida del gobierno autonómico de Andalucía por parte del PSOE en las elecciones de 2018 tras 40 años de gobierno socialista, siendo reemplazado por una coalición entre el PP y Ciudadanos con el apoyo de Vox.

El Tribunal destacó que el sistema de distribución de los fondos de los ERE era "ilegal" y que se utilizó para eludir los controles necesarios, favoreciendo una "red clientelar" que permitió a los responsables políticos distribuir los fondos sin las debidas garantías. Sin embargo a lo anterior, el Tribunal Constitucional⁸⁷, en este 2024 ha dictado sentencia por la que se revocan las dictadas por tanto la Audiencia Provincial de Sevilla como por el Tribunal Supremo de modo que elimina la condena por el delito continuado

⁸⁶ Sentencia del Tribunal Supremo 3258/2022 (Sala de lo Penal, Sección 1ª), de 13 de septiembre de 2022 (recurso 601/2020)

⁸⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 99/2024, Recurso de Amparo 7007-2022 de 16 de julio de 2024

de prevaricación, lo que ha supuesto una rebaja considerable de las penas impuestas.

4. **Caso Pujol:** En Cataluña, la figura de Jordi Pujol, expresidente de la Generalitat y líder de Convergència i Unió (CiU), se vio empañada por acusaciones de corrupción y evasión fiscal. La confesión de Pujol en 2014 sobre el dinero no declarado en cuentas en el extranjero marcó un punto de inflexión en la política catalana.

El llamado "Caso Pujol" afectó a la familia del expresidente de la Generalitat de Cataluña, Jordi Pujol, uno de los políticos más influyentes en la historia reciente de Cataluña. El caso reveló que Pujol y su familia habían ocultado grandes sumas de dinero en paraísos fiscales, obtenidas a través de prácticas ilícitas durante su largo mandato.

El inicio del Caso Pujol supuso un golpe para el nacionalismo catalán y para el partido Convergència i Unió (CiU), el cual fue desmantelado poco después del escándalo. Aunque la familia Pujol siempre negó las acusaciones, el caso afectó a la reputación de Convergència, que más tarde se reconfiguró en el Partido Demócrata Europeo Catalán (PDeCAT), afectando de igual manera a la credibilidad de los líderes independentistas en Cataluña quienes veían en la familia Pujol un baluarte independentista.

En el presente caso, y dado los retrasos en el sistema judicial, no se ha celebrado juicio, de tal manera que no ha sido hasta febrero de 2024 que la causa se ha elevado a la Sección Cuarta del Tribunal Supremo (de lo Penal) para señalamiento de fecha de juicio. Pero en los autos judiciales que investigaron el caso, se señaló que la familia Pujol se había beneficiado de una "posición de poder hegemónica", utilizando su influencia política para acumular grandes fortunas de manera ilícita durante décadas.

5.- Corrupción electoral.

La corrupción electoral es una de las formas más perversas de corrupción política, ya que atenta directamente contra los principios básicos de la democracia, como la libre elección y la igualdad de los ciudadanos ante el sufragio. En España, como

señala Torcal, aunque la corrupción electoral no ha sido tan endémica como en otros países (visto en Jiménez Sánchez, 2017, p. 8), han existido casos relevantes que han puesto en cuestión la transparencia y la legitimidad del proceso electoral.

Una definición comúnmente citada describe la corrupción electoral como "cualquier acción que comprometa la integridad de los procesos electorales, afectando la igualdad de oportunidades de los candidatos y el derecho de los ciudadanos a participar libremente en las elecciones" (Kpundeh, 1998). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) también indica que la corrupción electoral puede "socavar la legitimidad del proceso democrático, minar la confianza pública y generar desconfianza en las instituciones" (OCDE, 2016). En términos generales, incluye prácticas como la compra de votos, la alteración de los resultados electorales, la manipulación de los censos electorales y el uso indebido de recursos públicos para influir en el resultado de unas elecciones. En el contexto español, aunque estas prácticas no son comunes en las elecciones generales, sí han ocurrido en elecciones locales y autonómicas.

Como se ha señalado anteriormente, desde la transición a la democracia en 1978, España ha desarrollado un marco legal que busca garantizar la transparencia y la limpieza de los procesos electorales. Sin embargo, a lo largo de los años, ha habido casos notables de corrupción electoral que han sido llevados ante los tribunales, lo que demuestra que, aunque el sistema electoral español es robusto, no está exento de irregularidades.

6.- Injerencia de la corrupción en la política electoral.

La corrupción política en España ha tenido un impacto significativo en los partidos políticos y en los resultados electorales. Los escándalos han debilitado la confianza en las formaciones tradicionales, como el PSOE y el PP, lo que ha llevado al surgimiento de nuevas fuerzas políticas que han prometido regeneración y transparencia. En este sentido, la aparición de Podemos y Ciudadanos tras la

crisis económica de 2008 fue en parte una respuesta a la insatisfacción ciudadana con la corrupción endémica en los grandes partidos.

En las elecciones generales de 2015 y 2016, la corrupción fue uno de los principales temas de debate y, tanto Podemos como Ciudadanos, lograron capitalizar el descontento generalizado. Estas elecciones vieron el fin del bipartidismo tradicional en España, y la entrada de nuevas fuerzas en el Parlamento con un fuerte discurso anticorrupción.

Cuando los votantes son conscientes de la existencia de casos de corrupción política, esta circunstancia influye directamente en su comportamiento electoral, ¿pero que podemos entender por corrupción electoral? Si bien ya se ha dado respuesta a esta pregunta, podemos indicar que existen una multiplicidad de definiciones con elementos comunes, así, la corrupción electoral puede definirse como aquel conjunto de acciones u omisiones que tienen por finalidad alterar los legítimos resultados que debían haberse proclamado tras la celebración de un proceso electoral (Benítez et al, 2019). En términos generales, y uniendo todas las definiciones dadas hasta el momento, incluye prácticas como la compra de votos, la alteración de los resultados electorales, la manipulación de los censos electorales y el uso indebido de recursos públicos para influir en el resultado de unas elecciones. En el contexto español, aunque estas prácticas no son comunes en las elecciones generales, sí han ocurrido en elecciones locales y autonómicas⁸⁸.

En el caso de España, la percepción de la corrupción ha fluctuado a lo largo del tiempo, pero en los últimos años ha sido consistentemente una de las principales preocupaciones de los ciudadanos, junto con el desempleo y la economía. Las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS⁸⁹) muestran que la corrupción y el fraude son percibidos como uno de los principales problemas del país.

⁸⁸ <https://elpais.com/espana/elecciones-municipales/2023-05-24/siete-detenido-en-una-investigacion-de-compra-de-votos-en-las-elecciones-municipales-de-mojacar.html>

⁸⁹ Ver Anexo 1. El Barómetro se puede consultar en <https://www.cis.es/es/detalle-ficha-estudio?idEstudio=14263>

Sin embargo, no siempre los escándalos de corrupción llevan a una pérdida inmediata de apoyo electoral. En algunas ocasiones, los votantes de ciertos partidos muestran una gran lealtad, lo que mitiga el efecto negativo de la corrupción en las urnas. Un ejemplo de esto se puede observar en el PP, que a pesar de los múltiples escándalos, ha seguido siendo una fuerza dominante en la política española y, aunque con un apoyo decreciente en la actualidad vuelve ser según el CIS la segunda fuerza política mas votada en las elecciones en el caso de celebrarse hoy en España⁹⁰.

Desde la transición a la democracia en 1978, España ha desarrollado un marco legal que busca garantizar la transparencia y la limpieza de los procesos electorales. Sin embargo, a lo largo de los años, ha habido casos notables de corrupción electoral (véase cita a pie de página 5) que han sido llevados ante los tribunales, lo que demuestra que, aunque el sistema electoral español es robusto, no está exento de irregularidades.

7.- Breve reseña al marco normativo de la corrupción electoral en España

La legislación electoral en España está principalmente regulada por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG). Esta ley establece las normas fundamentales para la celebración de elecciones en España y define, a partir de su artículo 135 y siguientes, las infracciones y sanciones relacionadas con la corrupción electoral. Entre las conductas consideradas como delitos electorales, la LOREG incluye:

- Manipulación del censo electoral, recogido en el artículo 139.1 de la LOREG.
- Compra de votos, recogido en el artículo 146.1.a de la LOREG.
- Manipulación del proceso de votación, recogido en el artículo 146.1.b de la LOREG.
- Uso de recursos públicos para favorecer a un partido o candidato, recogido en el artículo 149 de la LOREG.

⁹⁰ <https://www.cis.es/-/el-psoe-ganaria-las-elecciones-con-el-34-de-los-votos>

- Coacción o intimidación a los votantes, recogido en el artículo 146.1.c de la LOREG.

Además de la LOREG, el Código Penal español establece y recoge sanciones penales para aquellos que cometan delitos relacionados con la corrupción electoral. Estas penas incluyen desde la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos, multas y penas de prisión, si bien de conformidad con una instrucción de la Fiscalía General del Estado, el Código Penal es de aplicación subsidiaria y todo aquello no recogido por la LOREG⁹¹.

8.- Consecuencias de la corrupción electoral

La corrupción electoral en España ha tenido varias consecuencias significativas, tanto a nivel político como social. Estas consecuencias pueden resumirse en los siguientes puntos:

1. Desconfianza en las instituciones.

Uno de los efectos más directos de la corrupción electoral es el aumento de la desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas (Gaddi, 2023). Los casos de manipulación electoral, como la compra de votos o la alteración de censos, erosionan la confianza de los votantes en la imparcialidad del sistema electoral. Este fenómeno ha sido especialmente notorio en lugares como Melilla⁹² o Marbella⁹³, entre otros, donde los escándalos electorales han sido frecuentes.

De esta desconfianza no se escapan las autoridades judiciales de manera que, de conformidad con el barómetro del CIS, y en lo que a confianza en que el sistema

⁹¹ Consulta 2/2024, <https://www.fiscal.es/documents/20142/109407/Consulta+FGE+2-2024+-+Delito+de+propaganda+electoral+extempor%C3%A1nea.pdf/b893a83e-5449-8ebb-25b1-f6a74f232e6d?t=1716197663131>

⁹² <https://elpais.com/espana/elecciones-autonomicas/2023-05-20/decentas-de-investigados-y-registros-policiales-masivos-por-el-fraude-electoral-en-melilla.html>

⁹³ Sentencia Nº 780/2008, de la Audiencia Provincial de Málaga: En esta sentencia se condenó a varios políticos y empresarios implicados en la trama de corrupción que afectaba al Ayuntamiento de Marbella. Si bien el caso Malaya está centrado en delitos de malversación y prevaricación, la sentencia también hace referencia a prácticas corruptas en el ámbito electoral.

judicial combata la corrupción, el Poder Judicial suscita la desconfianza de la población y cuya imagen ha empeorado de manera ostensible⁹⁴.

2. Fragmentación política.

La corrupción electoral también ha contribuido a la fragmentación del sistema político en España. Los casos de corrupción que han afectado a los principales partidos políticos, como el Partido Popular (PP) o el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), han provocado la aparición de nuevos partidos políticos que se presentan como alternativas a los partidos tradicionales. Partidos como Podemos, Ciudadanos (prácticamente desaparecido en la actualidad) y Vox han logrado capitalizar el descontento ciudadano con la corrupción política, incluyendo los escándalos electorales, transformado un sistema tradicionalmente bipartidista en uno multipartidista que permitió ampliar el espectro de ciudadanos que se identifican con distintos valores (Blanco Valdés, 2017).

3. Judicialización de la política.

La judicialización de la política en España se ha intensificado en las últimas décadas, especialmente en casos de corrupción electoral que han debilitado la confianza en el sistema democrático y afectado la imagen de los partidos políticos. Este fenómeno se refiere a la intervención de los tribunales en asuntos que, tradicionalmente, pertenecen al ámbito político, y que en muchos casos implica a cargos públicos que han utilizado su posición para obtener ventajas personales o partidarias. La corrupción electoral, entendida como las prácticas ilegales o inmorales en el proceso de elección de representantes, ha sido un aspecto clave en esta judicialización.

Uno de los casos más notorios ha sido el ya mencionado caso Gürtel, que implicó a destacados miembros del Partido Popular (PP). Este caso evidenció la existencia de una red de sobornos y manipulación en contratos públicos a cambio de favores políticos y financiación de campañas, lo cual subrayó la influencia de la corrupción en las esferas de poder (López, 2019).

⁹⁴ <https://www.cis.es/documents/d/cis/es3418marpdf>

La judicialización de la política, sin embargo, ha sido criticada por algunos expertos, quienes consideran que la intervención judicial en casos de corrupción política puede polarizar aún más el sistema político español, generando desconfianza en las instituciones y contribuyendo a una percepción de parcialidad en la justicia (Gómez & Pérez, 2020). A este respecto, Domínguez (2021) señala que "el excesivo protagonismo de los tribunales en asuntos políticos puede ser percibido como un obstáculo para la gobernabilidad, erosionando la separación de poderes". Por otro lado, los defensores de esta intervención sostienen que la actuación judicial es indispensable para combatir la impunidad y garantizar la responsabilidad de los funcionarios públicos. Según Pérez-García (2022), "la corrupción electoral pone en riesgo la calidad democrática del país, y la acción judicial es fundamental para restaurar la confianza de los ciudadanos en el sistema electoral y político". La aplicación de sanciones legales y la exposición pública de los casos de corrupción contribuyen, además, a un efecto disuasorio frente a posibles conductas ilícitas futuras (Martínez, 2020).

9.- Reformas y medidas contra la corrupción electoral

A raíz de los casos de corrupción electoral que se han dado en la historia reciente de España, algunos de los cuales se han visto a lo largo del presente artículo, se han implementado varias reformas y medidas para fortalecer la transparencia y la integridad del sistema electoral en España. Algunas de las más importantes son:

1. Refuerzo de los mecanismos de control del censo electoral.

Uno de los puntos más vulnerables del sistema electoral español ha sido la manipulación del censo. Para evitar este tipo de fraude, se ha modificado la LOREG para pasar a tener mayores controles sobre las inscripciones en el censo, con sistemas más rigurosos de verificación de residencia y la imposición de sanciones más severas para quienes intenten manipular el censo.

2. Mayores sanciones penales por delitos electorales.

Las sucesivas reformas al Código Penal han aumentado las sanciones para los delitos relacionados con la corrupción electoral en aquellos casos no

contemplados por la LOREG. Actualmente, los delitos electorales pueden ser castigados con penas de prisión y multas significativas, además de la inhabilitación para ejercer cargos públicos.

3. Transparencia en el uso de recursos públicos.

Para prevenir el uso indebido de recursos públicos en las campañas electorales, se han establecido normativas más estrictas sobre la financiación de los partidos políticos y el uso de recursos del Estado durante los periodos electorales. La denominada Ley de Transparencia ha contribuido a mejorar el acceso a la información pública sobre los procesos electorales.

4. Reforma de la LOREG

La Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) ha sido objeto de varias reformas para adaptarse a los desafíos de la corrupción electoral. Entre las reformas más importantes se encuentra la introducción de medidas para garantizar la equidad en el acceso a los medios de comunicación durante las campañas electorales y la limitación de los gastos electorales para evitar la influencia desproporcionada de ciertos actores económicos. Como ya se ha señalado, ha sido fundamental proceder al refuerzo de esta norma para poder mantener un mayor control sobre aquellos elementos más vulnerables en el sistema electoral español como puede ser el censo electoral.

10.- Respuestas institucionales y reformas; Legislación anticorrupción

España ha implementado varias medidas para combatir la corrupción tanto en su vertiente política como electoral, especialmente en los últimos años, debido fundamentalmente a la presión social y política. Algunas de las reformas normativas serían las siguientes:

1. Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (2013): Esta ley establece obligaciones de transparencia para las administraciones públicas y crea mecanismos para que los ciudadanos puedan acceder a información sobre la gestión de recursos públicos.

2. Reformas en el Código Penal desde 2015: que procedieron a endurecer las penas por delitos relacionados con la corrupción, como el cohecho, la malversación de fondos y la prevaricación. Además, se mejoraron los mecanismos de control para evitar la impunidad en estos casos.
3. Oficina de Conflictos de Intereses: Este organismo tiene como objetivo controlar las actividades económicas y profesionales de los altos cargos públicos para evitar conflictos de intereses.
4. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: Creado en 2014, es un órgano independiente encargado de supervisar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y promover una cultura de integridad en las instituciones públicas.

11.- Conclusiones

La corrupción política en España ha sido un fenómeno estructural que ha tenido un impacto profundo en el sistema político y electoral. Los múltiples casos de corrupción han afectado la credibilidad de los partidos tradicionales y han contribuido a una fragmentación del sistema de partidos así como a un aumento de la abstención y del descontento ciudadano (Blanco Valdés, 2017). Aunque se han implementado diversas reformas para combatir la corrupción, los cambios sociales constantes así como la existencia de grietas en el sistema electoral hacen que persistan, aún, importantes desafíos, como pueden ser la falta de recursos de muchas instituciones encargadas de combatir la corrupción. La lentitud judicial por dilación en la resolución de los procesos que genera una sensación de impunidad. Y la resistencia política por la que algunos partidos políticos han mostrado una reticencia más o menos tenaz a aplicar reformas más drásticas o a colaborar plenamente con las investigaciones judiciales.

La corrupción no solo erosiona la confianza en las instituciones democráticas, sino que también altera la dinámica electoral, afectando a la forma en la que los ciudadanos perciben y apoyan a los partidos políticos. En última instancia, la lucha contra la corrupción requiere no solo reformas legales e institucionales, sino también un cambio cultural hacia una mayor ética pública y responsabilidad política. Las sentencias sobre corrupción política en España han tenido una notable injerencia en el ámbito electoral. Casos como Gürtel, Bárcenas y los ERE han erosionado el apoyo a los partidos tradicionales, como el PP y el PSOE, y han facilitado la aparición de nuevas formaciones políticas que prometen una regeneración democrática y una mayor transparencia, si bien es cierto que ahora en 2024 esos mismos partidos y sus escisiones se han visto envueltos en sus propios escándalos judiciales de diversa índole.

Estos escándalos también han sido un factor clave en la fragmentación del sistema político español, rompiendo el bipartidismo que predominó durante las primeras décadas de la democracia alcanzado un multipartidismo que no se había conocido durante la democracia, siendo que hemos asistido al nacimiento de nuevos partidos con cada elección siendo que algunos de ellos han alcanzado cuotas de vota importantes en las primeras elecciones en las que han participado. Además de lo expresado hasta el momento, se ha de señalar que se ha generado un mayor grado de desafección política entre los ciudadanos, lo que se ha traducido en una constante fluctuación de los datos de abstención dependiente, en parte, de los acontecimientos que se hayan conocido en los meses previos a las elecciones correspondientes así como en una mayor volatilidad electoral. Por otro lado, las sentencias judiciales también han sido interpretadas como un mensaje de que el sistema judicial en España actúa de manera independiente, incluso cuando se trata de figuras políticas y jurídicas⁹⁵ de alto nivel, lo cual ha sido clave para mantener la legitimidad del sistema democrático.

Todas las reformas llevadas a cabo, así como la introducción de nuevos mecanismos de control, han llevado a que se pueda ejercer una mayor presión y control sobre los partidos políticos, los políticos y todos aquellos que intervienen en el sistema electoral español de uno u otro modo. La imagen que desde las instituciones se pretende transmitir a la sociedad es la de que, sin duda, los sistemas de control implementados para evitar la corrupción político-electoral funcionan y que nadie está por encima de la ley pero, el ingenio humano y tramas de corrupción nos siguen acompañando, como señala Alejandro Nieto, cual sombra, siendo que el sistema habrá de ser constantemente vigilado y mejorado en función, y al compás, de la evolución de la sociedad en su conjunto.

⁹⁵ Como muestra la imputación por primera vez en la historia de un Fiscal General del Estado. Noticia que se puede ver en <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-abre-causa-contra-el-fiscal-general-del-Estado-por-un-presunto-delito-de-revelacion-de-secretos>.

12.- BIBLIOGRAFÍA

- **Balfour, S. (2005).** "The Politics of Contemporary Spain". Routledge. Behavioral Scientist, 8, 8-14
- **Benítez Ortúzar, I. F., Cruz Blanca, M. J., Domínguez Izquierdo, E. M., Garrido Rubia, A., Lledó Benito, I., Macías Espejo, B., Morillas Cueva, L., & Terol Gómez, R. (2019).** *Corrupción electoral: Delitos e infracciones electorales* (I. F. Benítez Ortúzar, Ed.; 1st ed.). Dykinson, S.L. <https://doi.org/10.2307/lj.ctvk3gph7>
- **Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).** "Barómetro de Opinión" (varios años).
- **Cordero, G., & Montero, J. R. (2015).** "Against Bipartyism, Towards Dealignment? The 2014 European Elections in Spain". South European Society and Politics, 20(3), 357-379.
- **Costas-Pérez, Elena, Solé-Ollé, Albert, & Sorribas-Navarro, Pilar (2012).** "Corruption Scandals, Voter Information, and Accountability". European Journal of Political Economy, 28(4), 469-484.
- **Domínguez, J. (2021).** La judicialización de la política en España. Madrid: Editorial Jurídica Española.
- **Fernández-Vázquez, Pablo, Barberá, Pablo, & Rivero, Gonzalo (2016).** "Rooting Out Corruption or Rooting for Corruption? The Heterogeneous Electoral Consequences of Scandals". Political Science Research and Methods, 4(2), 379-397.
- **Gaddi, D. (2023).** Corrupción, pérdida de confianza social y justicia restaurativa. *Estudios Penales Y Criminológicos*, 43, 1-30. <https://doi.org/10.15304/epc.43.9181>
- **Gómez, A., & Pérez, R. (2020).** Corrupción y sistema judicial en España. Barcelona: Editorial Jurídica Europea.
- **Heidenheimer, A., & Johnston, M. (2005).** Political Corruption. Concepts & Contexts.

- **Heywood, Paul (1995).** *The Government and Politics of Spain*. Macmillan Press.
- **Heywood, Paul (2002).** "Spain: Corruption, Democracy and Governance". En R. Williams (Ed.), *Corruption in Contemporary Politics*. Palgrave Macmillan.
- **Iglesias Carrera, M. (2024).** *La corrupción desde la Antropología Política: un estudio transcultural de España y República Dominicana*. Aula Magna.
- **Jiménez, F., & Villoria, M. (2012).** "Political corruption in Spain: Perceptions and empirical evidence". In "Comparative Political Corruption", Routledge.
- **Kpundeh, S. J. (1998).** *Governance and Corruption in the World Bank: An Introduction*.
- **Leff, N. H. (1964).** *Economic Development Through Bureaucratic Corruption*. American
- **López, M. (2019).** Caso Gürtel y la financiación ilegal de partidos en España. *Revista de Derecho y Sociedad*, 24(2), 147-165.
- **Martínez, S. (2020).** El impacto de la corrupción en la política española. *Revista de Estudios Políticos*, 32(1), 25-48.
- **Nieto, A. (1997).** *Corrupción en la España democrática*. España: Ariel.
- **OCDE. (2016).** *Corruption in the public sector: A comparative study*.
- **Orriols, L., & Cordero, G. (2016).** "The Breakdown of the Spanish Two-party System: The Upsurge of Podemos and Ciudadanos in the 2015 General Election". "South European Society and Politics", 21(4), 469-492.
- **Pérez-García, F. (2022).** "La judicialización como respuesta a la corrupción electoral". *Anuario de Derecho Público*, 14(3), 105-126.
- **Ruiz, M. (2013).** "Corrupción y financiación de partidos en España: el caso Filesa". *Revista de Estudios Políticos*, 19(3), 24-45. Transaction Publishers.
- **VALDÉS, R.L.B. (2017).** "El Año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad / The Year of Living Dangerously: From Imperfect Bipartidism to Perfect Ungovernability", *Revista Española de Derecho Constitucional*, , no. 109, pp. 63- 96.

- **Villoria Mendieta, M., & Jiménez, F. S. (2012).** La Corrupción en España (2004-2010). Reis: Revista española de investigaciones científicas.(138), 109-138.
- **Villoria, M. (2016).** "La corrupción en España: causas, consecuencias y posibles soluciones". Cuadernos de Pensamiento Político, 50, 65-84.

Anexo 1

La siguiente gráfica, muestra de la preocupación de la nación en 2015/2016 donde los entrevistados fueron preguntados por aquellas cuestiones que más les preocupaban, siendo los datos CIS los que mostró en su momento el periódico de tirada nacional El país, los siguientes,

La corrupción, segundo problema de España

Barómetro del CIS, febrero de 2016

¿Cuál es el principal problema que existe actualmente en España?

Multirrespuesta

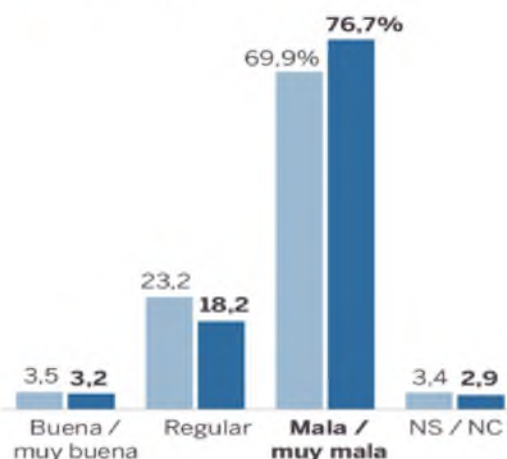
LA CORRUPCIÓN Y EL FRAUDE



¿Cómo calificaría la situación política de España?

En %

■ Enero 2016
■ Febrero 2016



FICHA TÉCNICA. 2.478 entrevistas a españoles de ambos sexos de 18 y más años en 256 municipios y 46 provincias. Cuestionarios mediante entrevista personal en los domicilios. Error muestral: para un nivel de confianza del 95,5% (dos sigmas), y P = Q, el error real es de ±2,0% para el conjunto de la muestra. Fecha de realización: del 1 al 11 de febrero de 2016.

Fuente: https://elpais.com/politica/2016/03/08/actualidad/1457427632_719011.html

"La Inteligencia Artificial transformará la forma de impartir justicia, potencializando las habilidades humanas y creando nuevas oportunidades en favor de los justiciables, empero, la supervisión y validación humana debe garantizarse."

Antonio Sorela Castillo



ISBN: 978-84-09-75441-0



9 788409 754410

