

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 58 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, SUSCRITA POR LA DIPUTADA JOANNA ALEJANDRA FELIPE TORRES Y LEGISLADORES INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, Joanna Alejandra Felipe Torres, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6, numeral 1, fracción I; 76, numeral 1; 77, numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 58 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de promoción y fortalecimiento de la cultura democrática**, al tenor de la siguiente.

Exposición de Motivos

La democracia es un régimen en constante evolución, que no se agota en la construcción de instituciones formales, sino que depende de diversos factores políticos y socioculturales. Para comprender estos factores, es necesario precisar el concepto de democracia, que, en su significado original y etimológico quiere decir “gobierno del pueblo”, al formarse en la unión de los vocablos griegos *demos* (pueblo) y *kratos* (poder o gobierno):

La democracia es, por lo tanto, una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno –lo que hay que gobernar– sino también el sujeto que gobierna. Se distingue y se opone así clásicamente al gobierno de uno –la monarquía o monocracia – o al gobierno de pocos –la aristocracia y oligarquía–. En términos modernos, en cambio, se acostumbra oponer la democracia a la dictadura, y más generalmente, a los gobiernos autoritarios. En cualquier caso, el principio constitutivo de la democracia es el de la soberanía popular, o en otros términos, el de que el único soberano legítimo es el pueblo.¹

Si “el pueblo” es el que gobierna, la pregunta central para comprender los elementos constitutivos de la democracia radica en qué características sociopolíticas y culturales deben existir para que pueda afirmarse que la comunidad se gobierna a sí misma. Esto requiere, además, precisar que, en tanto la democracia es el gobernar del pueblo sobre sí mismo, la palabra hace referencia al ejercicio efectivo de dicho gobernar, así como a las condiciones que permiten dicho ejercicio. En otras palabras, una democracia implica, primero, que existen condiciones para que la sociedad se gobierne a sí misma y, segundo, que la sociedad está efectivamente gobernándose a sí misma.

Para sostener las condiciones mínimas para la democracia, se requieren instituciones que den certidumbre a las personas sobre su libertad y capacidad de participación, sobre los procesos de toma de decisiones a nivel gubernamental, así como de la implementación y evaluación de políticas públicas, lo que llevó a pensadores como Karl Friedrich Krause y Karl Loewenstein a desarrollar el concepto de democracia constitucional, para referirse a las democracias que se fundan sobre una Constitución con un contenido substancial, que es capaz de organizar la participación de la sociedad en el gobierno y limitar el poder político, brindando garantías a la ciudadanía:

La democracia constitucional como modelo de organización política persigue dos objetivos analíticamente distintos: limitar al poder político y distribuirlo entre los ciudadanos sobre la base de una garantía efectiva de los derechos fundamentales de los individuos que integran a la colectividad política.²

En tanto titulares de derechos, las y los ciudadanos deben ser protagonistas de la vida social, no meros electores. Ello exige su participación en diversas sedes (no sólo en las instituciones de gobierno o de representación), así como una actitud de vigilancia y seguimiento constante a las tareas de las autoridades, como gestores de la vida colectiva.

Derechos, responsabilidad y participación se combinan así en el ejercicio de la democracia, de ahí que la participación política constituya por sí misma uno de los derechos humanos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 21 señala que:

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

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por su parte, establece en su artículo 25, que:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 (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), y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Para el ejercicio efectivo de la participación y, por ende, para una adecuada operación de la democracia, resultan indispensables, además, otros derechos fundamentales, como la libertad de expresión y de pensamiento:

la libertad de expresión se liga directamente a los derechos políticos y a su ejercicio, y ambos tipos de derechos se fortalecen recíprocamente. El sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e informaciones [...] Tal y como lo ha resaltado la CIDH, el libre discurso y el debate político son esenciales para la consolidación de la vida democrática de las sociedades, por lo cual revisten un interés social imperativo.³

Es por esto mismo que tales derechos también son reconocidos por la Declaración Universal, en sus artículos 18, 19 y 20, referentes a los derechos de libertad de pensamiento, de expresión y de reunión:

Artículo 18. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 20

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Todo lo anterior supone que la democracia, además de depender de instituciones que permitan el ejercicio y protección estos derechos, requiere de actitudes específicas de parte de la población, que se concentrarían entorno a una manera específica de relacionarse con la vida pública, como parte de la cultura política de una sociedad, es decir, como “el conjunto de concepciones, juicios, valores y actitudes que una sociedad tiene en relación con el poder político (la autoridad, las instituciones públicas, y en términos más generales el Estado) y también respecto a las distintas formas en que los mecanismos de obediencia a las leyes y autoridades se aplican.”⁴

Una democracia estable requiere una cultura esencialmente participativa, pero con rasgos de moderación y corresponsabilidad ciudadanas que dan a las autoridades un margen importante de flexibilidad en su gestión.⁵ A mayor precisión, la *cultura democrática* es “el sistema de creencias, símbolos y representaciones de una sociedad que apela al fortalecimiento de la vida democrática mediante el reconocimiento plural de las diferencias, defendiendo las libertades en el ejercicio pleno e igualitario de los derechos humanos, con alta movilización e intereses en la participación en los asuntos públicos como mecanismos para la resolución de conflictos y tensiones o la defensa y obtención de intereses colectivos.”⁶

Frente a esta noción, sin embargo, la región de América Latina y el Caribe ha experimentado una disminución en el apoyo ciudadano a la democracia como la mejor forma de gobierno y en su satisfacción con lo que las democracias están logrando: Si bien es menos probable que los ciudadanos toleren una toma del poder por parte de los militares que hace una década, es mucho más probable que toleren un ejecutivo que gobierne sin el poder legislativo en situaciones de crisis.⁷

En nuestro país, de acuerdo con resultados del Latinobarómetro, en 2018 solamente el 10.9% de las personas encuestadas consideraban como mejor opción un gobierno autoritario; a diferencia de 2023, cuando el 33.2% de las y los entrevistados consideran que en algunas circunstancias es preferible a un gobierno democrático, mientras al 22% les da lo mismo el tipo de régimen. El 60%, además, está no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en el país.

En la evaluación general, México se encuentra en tercer lugar en toda América Latina en la disminución de apoyo a la democracia, sólo por debajo de Venezuela y Costa Rica. La conclusión del estudio es contundente: “la democracia se ha deteriorado mucho desde 2020 en México, según la evolución negativa de estos indicadores. Hay aquí también tierra fértil para autoritarismos y populismos.”⁸

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (2020) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), sólo 5 de cada 10 personas mayores de 15 años han participado alguna vez en una asociación o grupo con objetivos sociales o políticos, y sólo 2 de cada 10 declaran haber participado en la defensa de alguna injusticia o para resolver algún problema ante las autoridades de su comunidad. Esto contrasta con el hecho de que 7 de cada 10 declararon que es responsabilidad tanto del gobierno como de las personas resolver las necesidades básicas.

En ese contexto, sin embargo, hay opiniones políticas considerablemente polarizadas en la sociedad mexicana; entendiendo la polarización como “una división o conflicto destacado que se forma entre grandes bloques de una sociedad o sistema político y que se caracteriza por el agrupamiento y la radicalización de visiones y creencias en dos polos distantes y antagónicos.”⁹ Ejemplos de esta polarización pueden encontrarse en las siguientes tablas de resultados de la Encuesta Nacional de Culturas Políticas y Democracia 2023,¹⁰ entorno a opiniones sobre la responsabilidad del gobierno, ideologías y cultura política, en las que se muestra que las opiniones se concentran en su mayoría en los extremos:

Tabla 1. ¿Cuál es la principal amenaza para la democracia en México?

	Comunismo	Fascismo	Otra
Femenino	42.50%	46.47%	11.03%
Masculino	26.09%	58.90%	15.02%
Total	34.53%	52.60%	13.00%

Tabla 2. En una escala donde 0 significa: «El gobierno debería aumentar los impuestos a los ricos para ayudar a los pobres», y 10 significa: «El gobierno debería bajar impuestos a todos y reducir apoyos a los pobres», ¿dónde ubicarías tu opinión al respecto?

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Ninguno	No sé
Femenino	30.23%	2.83%	2.80%	0.11%	0.10%	7.40%	1.29%	8.06%	5.21%	7.01%	24.93%	9.97%	0.06%
Masculino	33.60%	3.59%	0.29%	7.83%	8.78%	9.80%	0.25%	4.68%	1.88%	1.63%	18.27%	9.34%	0.05%
Total	31.92%	3.20%	1.57%	3.89%	4.34%	8.58%	0.78%	6.42%	3.59%	4.39%	21.71%	9.68%	0.06%

TABLA 3. En una escala donde 0 significa: «Las diferencias de ingresos son deseables para premiar el esfuerzo individual», y 10 significa: «Los ingresos deben ser más iguales», ¿dónde sitúas tu punto de vista?

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Ninguno	No sé
Femenino	23.49%	0.08%	0.04%	5.22%	1.12%	5.14%	7.49%	0.31%	3.56%	3.06%	50.38%	0.08%	0.04%
Masculino	20.75%	0.26%	0.18%	5.78%	0.22%	9.81%	7.31%	1.72%	5.47%	9.69%	37.13%	1.63%	0.05%
Total	22.18%	0.17%	0.11%	5.50%	0.68%	7.43%	7.41%	1.00%	4.50%	6.30%	43.97%	0.84%	0.04%

Por sí misma, la diferencia de ideas no es sólo un fenómeno esperado en las democracias, por la propia dinámica de la libertad de pensamiento y expresión. Sin embargo, la amenaza a la cultura democrática se encuentra en la polarización y la posición que la población asume ante la diferencia de ideas, que, en México, en años recientes, ha tendido a la confrontación más que al diálogo público. Así, en nuestro país:

la polarización que se alimenta de discrepancias ideológicas, desigualdades socioeconómicas y debates tóxicos en medios y redes sociales, ha impedido que se den discusiones significativas y ha avivado las tensiones entre grupos sociales y políticos encargados de lograr consensos urgentes para el país [...] decimos que estamos ante un hiperproblema. Es decir, un asunto cuya falta de atención exacerba o hace más difícil resolver otros problemas. Aunque su efecto pudiese parecer discreto y progresivo, la polarización amenaza normas y pilares sociales fundamentales, desde el ideal de la tolerancia hasta la eficacia de políticas públicas, la legislación, la viabilidad de una convivencia armónica y la preservación de libertades esenciales.¹¹

Por lo tanto, en el contexto mexicano actual, resulta indispensable fortalecer las medidas que permitan reducir la polarización y promover actitudes específicamente democráticas, como el diálogo, la construcción de consensos para la solución de problemas comunes y la resolución no violenta de conflictos, a través del fortalecimiento del tejido social y la promoción de la cultura de la paz. Como mecanismos orientados a desarrollar y proteger la cultura democrática en nuestro país, se considera al Instituto Nacional Electoral como la entidad a la que corresponde encabezar estos esfuerzos, atendiendo, en específico, a través de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, que de acuerdo al artículo 58 del Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, tiene entre sus atribuciones:

a) Elaborar, proponer y coordinar los programas de educación cívica, paridad de género y respeto a los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político, que desarrollen las juntas locales y distritales ejecutivas;

b) Promover la suscripción de convenios en materia de educación cívica, paridad de género y respeto a los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político, con los Organismos Públicos Locales sugiriendo la articulación de políticas nacionales orientadas a la promoción de la cultura político-democrática, la igualdad política entre mujeres y hombres, así como la construcción de ciudadanía...

Es indispensable, también, que el trabajo que se realice en este sentido incluya la participación tanto de las instancias gubernamentales, para incorporar temáticas y acciones relacionadas con la atención de temas públicos desde la perspectiva del diálogo y la construcción de consensos en la ciudadanía, así como de organizaciones de la sociedad civil. Se propone, así, adicionar un inciso m bis) al numeral 1 del artículo 58, en términos del siguiente cuadro comparativo:

SIL

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Texto Vigente	Propuesta
<p>Artículo 58.</p> <p>1. La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica tiene las siguientes atribuciones:</p> <p>a) a l) ...</p> <p>m) Capacitar al personal del Instituto, organismos públicos locales e integrantes de mesas directivas de casillas para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género, así como en igualdad sustantiva, y</p> <p>SIN CORRELATIVO</p>	<p>Artículo 58.</p> <p>1. La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica tiene las siguientes atribuciones:</p> <p>a) a l) ...</p> <p>m) Capacitar al personal del Instituto, organismos públicos locales e integrantes de mesas directivas de casillas para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género, así como en igualdad sustantiva;</p> <p>m bis) Diseñar e implementar, en coordinación con los organismos públicos locales, asegurando la participación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad</p>
<p>n) a o) ...</p> <p>2. ...</p>	<p>civil, estrategias de fomento y fortalecimiento de la cultura democrática entre la población, a partir de indicadores de seguimiento y evaluación, que deberán incluir acciones dirigidas a:</p> <p>I. Promover el diálogo y el sentido de corresponsabilidad entre la ciudadanía y autoridades, respecto a temas de interés público;</p> <p>II. Fortalecer el tejido social y la cultura de la paz, y</p> <p>III. Crear mecanismos para la construcción de consensos en la toma de decisiones respecto a políticas públicas, incluyendo obras y servicios en colonias, barrios y comunidades, y</p> <p>n) a o) ...</p> <p>2. ...</p>

Por lo anteriormente expuesto y fundado, la suscrita, diputada federal integrante de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, someto al pleno de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 58 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de promoción y fortalecimiento de la cultura democrática.

Artículo único.- Se modifica el inciso m) del numeral 1 del artículo 58; se adiciona un inciso m bis) al numeral 1 del artículo 58 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 58.

1. La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica tiene las siguientes atribuciones:

a) a l) ...

m) Capacitar al personal del Instituto, organismos públicos locales e integrantes de mesas directivas de casillas para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género, así como en igualdad sustantiva;

m bis) Diseñar e implementar, en coordinación con los organismos públicos locales, asegurando la participación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil, estrategias de fomento y fortalecimiento de la cultura democrática entre la población, a partir de indicadores de seguimiento y evaluación, que deberán incluir acciones dirigidas a:

I. Promover el diálogo y el sentido de corresponsabilidad entre la ciudadanía y autoridades, respecto a temas de interés público;

II. Fortalecer el tejido social y la cultura de la paz, y

III. Crear mecanismos para la construcción de consensos en la toma de decisiones respecto a políticas públicas, incluyendo obras y servicios en colonias, barrios y comunidades, y

n) a o) ...

2

Transitorios

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Notas:

1. Salazar y Woldenberg. (2016). Principios y valores de la democracia. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. <http://www.bibliotecautopia.mx/images/PROCESO%20ELECTORAL/Principios%20y%20valor es%20de%20la%20democracia.pdf>

2. Pedro Salazar, “Sobre el concepto de Constitución”, Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho, vol. 3, p.1936.

3. Organización de los Estados Americanos, “Marco Jurídico Interamericano Sobre el Derecho a la Libertad de Expresión ” https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_hum anos/indexMJIAShtm |

4. Curso Régimen Democrático, impartido por el Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/cultura_democratica.pdf

5. Gabriel Almond y Sydney Verba. (1970). La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones. Madrid. Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.

6. Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento, “cultura democrática”.

<https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/construyendo-ciudadania-entornos-digitales-perspectivas-transversales-5>

7. LAPOP. El Barómetro de las Américas de 2021, El pulso de la democracia, 7 y 14.

8. <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

9. Institute for Integrated Transitions, “First Principles: The Need for Greater Consensus on the Fundamentals of Polarisation”, IFIT Discussion Paper, Mayo 2023.

10. UNAM-PUEDJS-CONAHCYT, Encuesta Nacional de Culturas Políticas y Democracia, 2023.

11. Idalina Arriola y Mark Freeman, “¿Cuál es la polarización que nos preocupa en México?”,

<https://www.vozyvoto.com.mx/articulo/cual-es-la-polarizacion-que-nos-preocupa-en-mexico>

Salón de sesiones del Honorable Congreso de la Unión, a 24 de abril de 2024.

Diputada Joanna Alejandra Felipe Torres (rúbrica)

Sil