

HURI-AGE

Red Tiempo de los Derechos



Papeles el tiempo de los derechos

***MODOS DE EJERCICIO DEL DERECHO A LA
PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS INFANCIAS A PARTIR
DEL ARTÍCULO 25 DEL PACTO INTERNACIONAL DE
DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS***

***WAYS OF EXERCISING CHILDREN'S RIGHT TO
POLITICAL PARTICIPATION BASED ON ARTICLE 25 OF
THE INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND
POLITICAL RIGHTS***

Gabriela Velásquez Crespo

Universidad Carlos III de Madrid

Palabras clave: Participación política, infancias, derecho al voto, asuntos públicos y funciones públicas

Keywords: Political participation, childhoods, the right to vote, public affairs, and public functions

Número: 13 Año: 2025

ISSN: 1989-8797

Comité Evaluador de los Working Papers “El Tiempo de los Derechos”

María José Añón (Universidad de Valencia)
María del Carmen Barranco (Universidad Carlos III)
María José Bernuz (Universidad de Zaragoza)
Rafael de Asís (Universidad Carlos III)
Eusebio Fernández (Universidad Carlos III)
Andrés García Inda (Universidad de Zaragoza)
Cristina García Pascual (Universidad de Valencia)
Miguel A. Ramiro (Universidad de Alcalá)
María José González Ordovás (Universidad de Zaragoza)
Jesús Ignacio Martínez García (Universidad of Cantabria)
Antonio E Pérez Luño (Universidad de Sevilla)
Miguel Revenga (Universidad de Cádiz)
Maria Eugenia Rodríguez Palop (Universidad Carlos III)
Eduardo Ruiz Vieytes (Universidad de Deusto)
Jaume Saura (Instituto de Derechos Humanos de Cataluña)

MODOS DE EJERCICIO DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS INFANCIAS A PARTIR DEL ARTÍCULO 25 DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Gabriela Velásquez Crespo

Universidad Carlos III de Madrid

Resumen: *El artículo examina críticamente las limitaciones normativas y conceptuales del derecho a la participación política de las infancias, tomando como base el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que reconoce tres dimensiones fundamentales: (a) participar en la dirección de los asuntos públicos; (b) votar y ser elegido; y (c) acceder a funciones públicas. La Observación General N° 25 aclara que este derecho no es universal, sino que se restringe a quienes ostentan la ciudadanía, lo cual excluye a niñas y niños por razones etarias, reduciéndolos a una ciudadanía “en formación”. Frente a esta exclusión estructural, el artículo critica el modelo tradicional adultocéntrico que vincula la ciudadanía política con la mayoría de edad y la plena capacidad jurídica. En respuesta, propone una reconfiguración democrática que reconozca a las infancias como participantes activos en la vida pública, conforme a su desarrollo progresivo y capacidad evolutiva, superando así las barreras normativas y culturales que perpetúan su marginación.*

Abstract: *The article critically examines the normative and conceptual limitations of children's right to political participation, based on Article 25 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), which recognizes three fundamental dimensions: (a) participation in the conduct of public affairs; (b) the right to vote and to be elected; and (c) access to public service. General Comment No. 25 clarifies that this right is not universal but is limited to those who hold citizenship, thereby excluding children on the basis of age and reducing them to a “citizenship in formation.” In light of this structural exclusion, the article critiques the traditional adult-centric model that ties political citizenship to legal majority and full legal capacity. In response, it proposes a democratic reconfiguration that acknowledges children as active participants in public life, in accordance with their evolving capacities and progressive development, thereby overcoming the normative and cultural barriers that sustain their marginalization.*

Palabras clave: Participación política, infancias, derecho al voto, asuntos públicos y funciones públicas.

Keywords: Political participation, childhoods, the right to vote, public affairs, and public functions

1. INTRODUCCIÓN

El Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966 recoge en su articulado el derecho a la participación política, reconocido previamente en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derecho Humanos de 1948. El artículo 25 del Pacto establece los tres derechos fundamentales que contienen la participación política: (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; y (c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Ahora bien, como lo recalca la Observación General Nº 25 (1996, pár. 3), que desarrolla lo establecido en el artículo 25 del Pacto, este derecho no es universal, como el resto de derecho humanos, sino que solo son titulares del mismo las personas que tengan la calidad de ciudadanía, según los estándares y procedimientos que cada Estado establezca para la obtención de la ciudadanía y que se encuentren basados en criterios objetivos y razonables. De esta manera, la política de un Estado, su forma de organizarse, dirigirse y regularse, se articula sobre la base de la participación política de la ciudadanía.

Sin embargo, la ciudadanía no es un concepto estático ni de aplicación universal; ha venido evolucionado a lo largo del tiempo, desde su concepción en la Antigua Grecia, donde estaba restringida a un pequeño grupo hasta autores más contemporáneos. Aristóteles (1998, págs. 155-156), por ejemplo, definía la ciudadanía en términos de participación en los asuntos públicos, al considerar como ciudadano a quien tiene el derecho y el deber de participar en la deliberación y decisión de los asuntos de la *polis*.

Uno de los aportes más significativos a la comprensión de la participación política de las infancias se encuentra en el trabajo de Janusz Korczak, quien defendía la consideración de las niñas y niños como ciudadanos por derecho propio (Liebel, 2019, pág. 188). En base a lo cual, Korczak implementó un modelo pedagógico basado en el respeto mutuo y la autonomía de las niñas y niños. Según Pombo Sánchez (2017, págs. 114-115), en los orfanatos que dirigía se estableció un sistema democrático en el cual las niñas y niños participaban activamente en la elaboración de normas de convivencia, a través de un parlamento compuesto por diputados de niñas y niños. Este modelo no solo fomentaba la responsabilidad compartida, sino que también enseñaba a las infancias a considerar las necesidades de los demás y a tomar decisiones colectivas.

De esta manera, Korczak desarrolló una pedagogía basada en la co-gobernabilidad y la autonomía de las infancias; al implementar, en su Hogar de Huérfanos, un parlamento y un tribunal donde las niñas y niños no solo participaban, sino que elaboraban reglas y resolvían conflictos, como primer paso hacia una Declaración de los Derechos del Niño (Markowska-Manista & Zakrzewska-Oledzka, 2019, pág. 298). Este enfoque, que también fue compartido de manera similar por Alexander Sutherland Neill¹, fundador de las escuelas Summerhill en Inglaterra y Antón Semionovich Makárenko creador de la Colonia Gorki², ha demostrado que las niñas y niños pueden ser partícipes efectivos y ciudadanos activos en estructuras democráticas cuando se les otorgan los medios y espacios adecuados.

De esta manera, la ciudadanía como concepto sociopolítico que hace referencia al conjunto de derechos y deberes que tienen las personas en relación con una comunidad política, generalmente en el marco de un Estado, no puede encontrarse limitado a un determinado grupo de personas, y menos con base en criterios arbitrarios como la edad; dado que toda persona tiene derecho a pertenecer a una sociedad organizada y a participar de manera activa en su vida política, social, económica y cultural.

Sin embargo, la lucha por el reconocimiento del derecho a la participación política de las infancias, si bien ha estado presente en la historia, no ha conseguido los mismos resultados que otras luchas, como de las mujeres y de las personas con discapacidad; y es

¹ Véase: Neill, A. S. (1979). *Hablando sobre Summerhill*. México: Editores Mexicanos Unidos.

² Véase: Ruiz Libreros, M., & Cruz García, M. (2012). Poema pedagógico, Anton Semionovich Makarenko. *Perfiles educativos*, XXXIV(135), 202-206.

que las niñas y niños no han sido reconocidos como ciudadanos de plenos derechos, dado que presentan características y desafíos específicos. Así, tradicionalmente, la participación de las niñas y niños ha sido limitada por visiones paternalistas y adultocéntricas que les han considerado como sujetos pasivos, carentes de capacidad para intervenir en los asuntos políticos y públicos; por lo que han sido, y siguen siendo, excluidas del ámbito político bajo el argumento de su falta de capacidad jurídica o madurez suficiente para ejercer derechos políticos a plenitud. Motivo por el cual, se les ha relegado del derecho a actuar como ciudadanos de pleno derecho dentro de la sociedad.

En este sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 marcó un hito al reconocer explícitamente, en su artículo 12, el derecho de las infancias a expresar sus opiniones en todos los asuntos que les afecten, y a que estas opiniones sean tenidas en cuenta de acuerdo con su edad y madurez. Este derecho reconocido, sumado a los derechos conexos reconocidos en la misma Convención, como son el derecho a la libertad de expresión, libertad de reunión y asociación, a la información, a la educación y a la denuncia³; componen el derecho de las niñas y niños a participar en la sociedad. Sin embargo, este reconocimiento, no ha llegado a equipararse a lo recogido en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante “el Pacto”), esto es, al derecho a la participación política, sino a lo recogido en el artículo 19 del Pacto sobre libertad de opinión y expresión. Y es que la propia Convención sobre los Derechos del Niño no establece un derecho al sufragio, ni activo ni pasivo, para menores de edad, como tampoco a que puedan acceder a las funciones públicas, aunque promueva otras formas de participación que son esenciales para el desarrollo de una ciudadanía activa desde edades tempranas, que señalamos como derechos conexos.

No fue hasta el año 2015, con la emisión del informe sobre “Promoción, protección y efectividad del derecho a participar en los asuntos públicos en el contexto del derecho vigente de los derechos humanos: mejores prácticas, experiencias y obstáculos y medios de superarlos”, del Consejo de Derechos Humanos, que se reconoció a las niñas, niños y adolescentes, al igual que a las personas migrantes y minorías y a otros grupos a los que no se les había reconocido la ciudadanía, el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, argumentando que, “*la participación en los asuntos políticos y públicos*

³ El derecho a la denuncia no se encuentra expresamente reconocido en la Convención; sin embargo, el Comité de los Derechos del Niño reconoce el derecho, en sus observaciones finales y observaciones a países, como parte de la interpretación que hace del artículo 12.

es fundamental para lograr la plena efectividad de todos los derechos humanos y está inextricablemente ligada a ellos” (Consejo de Derechos Humanos, 2015, pár. 13).

De esta manera, a pesar de que la Convención garantizaba la participación de las niñas y niños en su comunidad, no fue hasta el 2015 que se reconoció efectivamente por las Naciones Unidas que las infancias, al igual que los demás grupos que no ostentan la calidad de ciudadanía, tienen derecho a la participación política, pero solo en lo que respecta a la participación en los asuntos públicos (inciso (a) del artículo 25 del Pacto), manteniendo su exclusión sobre los derechos a votar y ser elegidos y al acceso a las funciones públicas⁴.

Esta limitación al reconocimiento pleno del derecho a la participación política de las infancias, contradice los avances en materia de derechos humanos y la comprensión de las niñas y niños como sujetos de derechos; por lo que ha venido siendo cuestionada, tanto por teóricos y organizaciones, como por las propias niñas y niños a través de sus luchas tanto individuales como colectivas. Lo que ha logrado que esa visión limitante sea superada progresivamente, a medida que los marcos normativos internacionales y las prácticas sociales han venido reconociendo a las infancias como agentes activos de derechos.

2. PARTICIPAR EN LA DIRECCIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS

El artículo 25(a) del Pacto reconoce el derecho de toda persona a participar en la dirección de los asuntos públicos, ya sea directamente o mediante representantes libremente elegidos. Desde una perspectiva de infancias, esta disposición cobra un significado transformador. Y es que la participación en los asuntos públicos constituye uno de los pilares fundamentales de toda sociedad democrática.

Según el Consejo de Derechos Humanos (2014, pár. 17), el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos debe entenderse en un sentido amplio, abarcando el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo, así como todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas en los

⁴ La Observación General N° 12, del 2009, ya había reconocido el derecho de las niñas y niños a participar en los espacios de tomas de decisiones; sin embargo, el informe del 2015 realiza un análisis más profundo sobre el derecho a la participación política y reconoce el derecho a las personas que no poseen ciudadanía.

diferentes niveles. Esta interpretación subraya la necesidad de garantizar mecanismos efectivos para que todas las personas puedan ejercer este derecho de manera sustantiva. Si bien el Consejo no nombra a las niñas y niños dentro del Informe del 2014, sí les incluye como titulares del derecho a la participación en los asuntos públicos en el Informe del 2015. Por lo que participar en los asuntos públicos implica la capacidad de incidir en la formulación de políticas, en la deliberación social y en la construcción de la ciudadanía. Este derecho exige que se generen condiciones estructurales, jurídicas y culturales que permitan a niñas y niños expresarse, organizarse y ser escuchados en los espacios de decisión.

Los derechos de participación pública comprenden también el derecho a ser consultado en cada fase de la redacción de leyes y de la formulación de políticas; el derecho a expresar opiniones y críticas; y el derecho a presentar propuestas que mejoren el funcionamiento y la inclusión institucional (Consejo de Derechos Humanos, 2015, pár. 10). Es decir, el derecho a la participación política se trata no solo de votar o elegir representantes, sino de incidir activamente en la construcción de políticas públicas, normas y decisiones que afectan la vida de la ciudadanía.

El Comité de los Derechos del Niño (2009, pár. 129) ha señalado, además, que, en muchos países, se han implementado foros específicos, como parlamentos, consejos y conferencias, para permitir que las niñas y niños expresen sus opiniones sobre temas que afectan sus vidas. Estas instancias, además de fomentar la participación, buscan evitar riesgos de manipulación y garantizar la transparencia de los procesos representativos. Este enfoque es consistente con la necesidad de proteger los derechos de las infancias como participantes activos en la sociedad, evitando que sean reducidos a figuras simbólicas o meramente decorativas en espacios democráticos. Estas estructuras, sin embargo, advierte el Comité, no deben ser las únicas, pues limitan la participación a un grupo reducido de niñas y niños. Otras formas complementarias, como las jornadas de puertas abiertas o las visitas institucionales, permiten ampliar los espacios de diálogo entre infancias y autoridades (Comité de los Derechos del Niño, 2009, pár. 127).

3. VOTAR Y SER ELEGIDO EN ELECCIONES PERIÓDICAS, AUTÉNTICAS

El sufragio universal e igual constituye la base de las democracias modernas, y se encuentra reconocido en el inciso (b) del artículo 25 del Pacto, que enfatiza la necesidad de elecciones auténticas, periódicas y libres. Según el Consejo de Derechos Humanos (2014, pár. 9), este derecho asegura que toda la ciudadanía tenga la oportunidad de votar y ser elegida en condiciones de igualdad, a partir de elecciones periódicas genuinas. De esta manera, el Consejo de Derechos Humanos (2022, pár. 13) recomienda que los Estados establezcan marcos jurídicos eficaces que garanticen el respeto de los derechos electorales y su alineación con las normas internacionales de derechos humanos.

Ahora bien, si bien el derecho al voto es fundamental, el Consejo de Derechos Humanos (2015, págs. pár. 7-8) señala que ciertas restricciones, como la fijación de una edad mínima para votar, pueden ser aceptables si se basan en criterios objetivos y razonables. No obstante, cualquier restricción que interfiera desproporcionadamente en el ejercicio de los derechos políticos, ya sea mediante requisitos administrativos o discriminatorios, contraviene los principios de igualdad y no discriminación. De igual manera, el Consejo de Derechos Humanos (2015, pár. 8) ha destacado que criterios como el nivel de instrucción, la residencia o la afiliación política no deben ser utilizados para excluir a candidatos que cumplan con los requisitos legales.

Al respecto, el Comité de Derechos del Niño (2003, pár. 12) ha enfatizado que, ante la imposibilidad de reducir la edad electoral de forma generalizada, los Estados deben garantizar que las opiniones de las niñas y niños sin derecho al voto sean respetadas por los Gobiernos y Parlamentos, proporcionando acceso a la información y los procedimientos. No obstante, este reconocimiento no implica una transformación del concepto de ciudadanía y democracia, tradicionalmente entendido como un ámbito exclusivo de las personas adultas, hacia un modelo que promueva una participación más plural y diversa. Por el contrario, refuerza la idea de que la Convención no reconoce el derecho al voto para niñas, niños y adolescentes, y que el Comité avala esta exclusión al considerarla fundamentada en argumentos objetivos y razonables.

En todo caso, aunque tradicionalmente este derecho se ha reservado a las personas adultas, existen precedentes que cuestionan esta restricción. Países como Argentina, Austria, Ecuador y Nicaragua han reducido la edad mínima para votar a 16 años,

reconociendo así la capacidad política de las y los adolescentes (Consejo de Derechos Humanos, 2015, pár. 64). España, por ejemplo, actualmente viene trabajando en la nueva ley de Juventud, que incluiría la rebaja de la edad de votación a los 16 años (Donate, 2025).

4. TENER ACCESO, EN CONDICIONES DE IGUALDAD, A LAS FUNCIONES PÚBLICAS

El artículo 25 del Pacto reconoce el derecho de la ciudadanía a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas. El Consejo de Derechos Humanos ha interpretado este derecho como un concepto amplio, que abarca todas las dimensiones del poder político, incluyendo la formulación y aplicación de políticas a nivel internacional, nacional, regional y local (Consejo de Derechos Humanos, 2014, pár. 17). Este derecho, por tanto, no solo tiene una dimensión formal, sino también una dimensión sustantiva, que exige remover los obstáculos que impiden el ejercicio pleno del mismo.

Al respecto, el Consejo de Derechos Humanos ha sostenido que toda restricción a este derecho debe estar basada en criterios objetivos y razonables, y que la discriminación por razones de edad, instrucción, residencia o afiliación política está prohibida (Consejo de Derechos Humanos, 2014, pár. 14). Aunque en ese momento el Consejo no estaba pensando en las niñas y niños, sino en la discriminación por el establecimiento de un límite de edad para el acceso a ciertos cargos públicos; desde una interpretación amplia, a partir los cambios que se han producido en el reconocimiento a las niñas y niños como defensores de los derechos humanos y el impulso para que participen de manera activa en las estructuras de gobierno, este reclamo de no discriminación por razón de edad, los movimientos de niñas y niños la hacen propia.

Esta comprensión implica, por tanto, que las niñas y niños deban contar con espacios reales de participación en la gestión de los asuntos públicos y que se garantice el acceso progresivo a los espacios públicos y de decisión mediante mecanismos que promuevan su protagonismo en instancias consultivas, parlamentarias o consejos de participación. De esta manera, se busca garantizar que las niñas y los niños encuentren canales efectivos para incidir en la gestión pública, ya que su exclusión conlleva la vacuidad de los principios democráticos (Vidal Prado, 1996, pág. 111). Lo que diferencia este derecho del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, es que mientras en este

último las niñas y niños pueden participar de manera individual o colectiva para generar incidencia política dentro de su comunidad y ante sus autoridades; en el derecho a tener acceso a las funciones públicas, las niñas y niños se encuentran incluidos en las estructuras de las entidades públicas, con lo cual su participación se convierte en parte del mecanismo de generación de leyes, programas o políticas dentro de su comunidad.

5. CONCLUSIÓN

El derecho a la participación política, reconocido en el artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, debe ser interpretado, por tanto, desde una lógica no adultocéntrica, teniendo como base una perspectiva inclusiva, que reconozca el estatuto político de las niñas y niños conforme a los principios de igualdad, universalidad, progresividad y no discriminación. Las infancias no pueden seguir siendo invisibilizadas ni reducidas a una no ciudadanía o a una ciudadanía en formación. Por lo cual, es preciso reconfigurar los sistemas democráticos para que incorporen la voz de niñas y niños en los procesos de toma de decisiones, garantizando su derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a ejercer el sufragio, activo y pasivo, y a acceder a funciones públicas, conforme a su desarrollo progresivo y capacidad evolutiva.

No obstante, garantizar este derecho requiere un compromiso continuo por parte de los Estados, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades, para crear espacios seguros, inclusivos y significativos donde las infancias puedan ejercer plenamente su participación. Este desafío no solo beneficia a las niñas y niños, sino que también fortalece las bases de las democracias, al incorporar las voces de todos sus miembros, independientemente de su edad.

6. BIBLIOGRAFÍA

Aristóteles. (1998). *La Política*. Madrid: Editorial Gredos.

Comité de Derechos Humanos. (1996). *La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto (artículo 25)*. Ginebra: Naciones Unidas.

Comité de los Derechos del Niño. (2003). *Observación General N° 5 (2003). Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)*. Ginebra: Naciones Unidas.

Comité de los Derechos del Niño. (2009). *Observación General N° 12 (2009). El derecho del niño a ser escuchado*. Ginebra: Naciones Unidas.

Consejo de Derechos Humanos. (2014). *Factores que obstaculizan la participación política en condiciones de igualdad y medidas para superar esas trabas*. Ginebra: Naciones Unidas.

Consejo de Derechos Humanos. (2015). *Promoción, protección y efectividad del derecho a participar en los asuntos públicos en el contexto del derecho vigente de los derechos humanos: mejores prácticas, experiencias y obstáculos y medios de superarlos*. Ginebra: Naciones Unidas.

Consejo de Derechos Humanos. (2022). *Buenas prácticas y dificultades a que se enfrentan los Estados en el uso de las directrices sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública*. Ginebra: Naciones Unidas.

Liebel, M. (2019). Janusz Korczak, los derechos y el protagonismo de la infancia. *RES, Revista de Educación Social*, Enero-Junio(28), 176-195.

Markowska-Manista, U., & Zakrzewska-Oledzka, D. M. (2019). La pedagogía de Janusz Korczak y los métodos de trabajo participativo con los niños por sus derechos humanos. *Sociedad e infancias*, 3, 295-313.

Neill, A. S. (1979). *Hablando sobre Summerhill*. México: Editores Mexicanos Unidos.

Pombo Sánchez, A. (2017). *La derrota de la razón. Janusz Korczak médico, educador y mártir*. España: Xoroi Edicions.

Ruiz Libreros, M., & Cruz García, M. (2012). Poema pedagógico, Anton Semionovich Makarenko. *Perfiles educativos*, XXXIV(135), 202-206.

Vidal Prado, C. (1996). El derecho de participación política y la representación. *Revista De La Facultad De Derecho Y Ciencias Políticas*, 82-115.