



lectorema

Revista de Estudios Electorales

JOVANY HERNÁNDEZ LÓPEZ

Hacia una mayor representación política de las mujeres en los ayuntamientos del estado de Hidalgo

JORGE LUIS HERNÁNDEZ ALTAMIRANO

Cambio y continuidad en el proceso de designación de consejerías de los organismos electorales locales (2010-2015)

GERARDO MATA QUINTERO

ÓSCAR DANIEL RODRÍGUEZ FUENTES

Análisis comparado de acciones afirmativas LGBTQIA+ a nivel local en el proceso electoral 2023-2024: Morelos, Puebla, Michoacán y Guanajuato

FELIPE CURCÓ COBOS

Constitucionalismo contramayoritario y constitucionalismo populista: un debate en torno a la democracia liberal

VIRGILIO RUIZ RODRÍGUEZ

La actual impartición de justicia en México, ¿es la que espera la sociedad?

ÓSCAR DANIEL RODRÍGUEZ FUENTES

La autoadscripción calificada en acciones afirmativas LGBTQTTTQA+: el reto pendiente para combatir las candidaturas fraudulentas

DAMIÁN LUGO GUTIÉRREZ

Mauricio Merino Huerta, *Gato por liebre. La importancia de las palabras en la deliberación pública*

FERNANDO BARRIENTOS DEL MONTE

Diana Guillén y Alejandro Monsiváis Carrillo, *Expectativas democráticas e instituciones en disputa*

Consejo General del IEEG

Brenda Canchola Elizarraraz

Consejera presidenta

Blanca Marcela Aboytes Vega

Consejera electoral

María Concepción Esther Aboites Sámano

Consejera electoral

Eduardo Joaquín del Arco Borja

Consejero electoral

Nora Maricela García Huitrón

Consejera electoral

Gustavo Hernández Martínez

Consejero electoral

Luis Gabriel Mota

Consejero electoral

Indira Rodríguez Ramírez

Secretaria ejecutiva



Consejo Asesor Científico

Mauricio Merino Huerta

Universidad de Guadalajara, México

Rosa María Mirón Lince

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Gerardo L. Munck

*Universidad del Sur de California, Estados Unidos de
Norteamérica*

Gabriela Ruvalcaba García

Escuela Judicial Electoral, México

Jean Eddy Saint Paul

*Universidad de la Ciudad de Nueva York,
Estados Unidos de Norteamérica*

Willibald Sonnleitner

El Colegio de México, México

Julieta Suárez Cao

Universidad Católica de Chile, Chile

Leonardo Valdés Zurita

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México

María Teresa Zegada Claure

Universidad Mayor de San Simón, Bolivia



Comité de Dirección

Israel Covarrubias

Universidad Autónoma de Querétaro

Karolina Monika Gilas

Universidad Nacional Autónoma de México

Fernando Barrientos del Monte

Universidad de Guanajuato

Brenda Canchola Elizarraraz

Instituto Electoral del Estado de Guanajuato



Equipo Editorial IEEG

Directora

Nora Ruth Chávez González

Editor responsable

Ramsés Jabín Oviedo Pérez

Corrección de estilo

Lucía Noriega Hernández

Diseño editorial y portada

Ileana Monserrat Miranda Guzmán

ELECTOREMA, año 1, No. 2, Marzo-agosto 2025, es una Publicación semestral editada por el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, Carretera Guanajuato Puentecillas km. 2 + 767, Col. Puentecillas, C.P. 36263, Guanajuato, Gto. Tel. (473) 735 3000, ext. 3605. www.ieeg.mx; editorial@ieeg.org.mx Editor responsable: Ramsés Jabín Oviedo Pérez. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2025-030411130700-102, ISSN: en trámite, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de título y contenido: en trámite, otorgado por la Secretaría de Gobernación. Responsable de la última actualización: Mtro. Ramsés Jabín Oviedo Pérez, Dirección de Cultura Política y Electoral, Carretera Guanajuato Puentecillas km. 2 + 767, Col. Puentecillas, C.P. 36263, fecha de última actualización: 21 de mayo de 2025.

Las opiniones expresadas por las y los autores son responsabilidad suya y no reflejan necesariamente la postura del equipo editorial de *Electorema* ni del IEEG.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido por cualquier sistema mecánico, digital o electrónico para fines no comerciales y citando la fuente.

Índice

Carta editorial	12
-----------------	----

Artículos

JOVANY HERNÁNDEZ LÓPEZ

Hacia una mayor representación política de las mujeres en los ayuntamientos del estado de Hidalgo	19
<i>Towards a Greater Political Representation of Women in the Municipal Councils of Hidalgo</i>	

JORGE LUIS HERNÁNDEZ ALTAMIRANO

Cambio y continuidad en el proceso de designación de consejerías de los organismos electorales locales (2010-2015)	49
<i>Change and Continuity in the Appointment Process of Local Council Members (2010-2015)</i>	

GERARDO MATA QUINTERO

ÓSCAR DANIEL RODRÍGUEZ FUENTES

Análisis comparado de acciones afirmativas LGBTQIA+ a nivel local en el proceso electoral 2023-2024: Morelos, Puebla, Michoacán y Guanajuato	79
<i>Comparative Analysis of LGBTQIA+ Affirmative Actions at the Local Level in the 2023-2024 Electoral Process in Morelos, Puebla, Michoacán, and Guanajuato</i>	

Ensayos

FELIPE CURCÓ COBOS

Constitucionalismo contramayoritario y constitucionalismo populista: un debate en torno a la democracia liberal	119
<i>Counter-Majoritarian Constitutionalism and Populist Constitutionalism: A Debate Surrounding Liberal Democracy</i>	

VIRILIO RUIZ RODRÍGUEZ

La actual impartición de justicia en México,
¿es la que espera la sociedad? 153

*The Current Administration of Justice: Is It What
Society Expects?*

ÓSCAR DANIEL RODRÍGUEZ FUENTES

La autoadscripción calificada en acciones afirmativas
LGBTTTTQA+: el reto pendiente para combatir las 181
candidaturas fraudulentas

*Certified Self-Identification in LGBTTTTQA+ Affirmative
Actions: The Unresolved Challenge to Prevent
Fraudulent Candidacies*

Reseñas

DAMIÁN LUGO GUTIÉRREZ

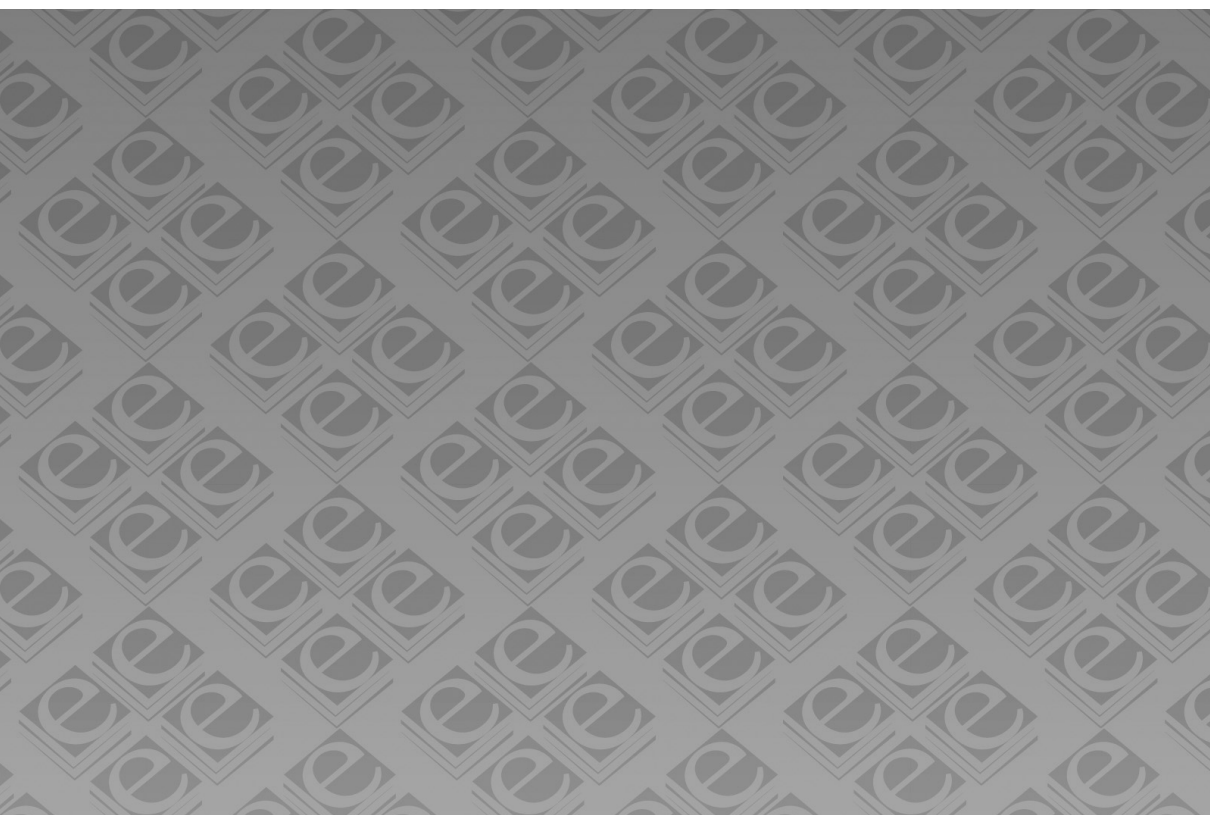
Mauricio Merino Huerta, *Gato por liebre.* 205
*La importancia de las palabras en la deliberación
pública*

FERNANDO BARRIENTOS DEL MONTE

Diana Guillén y Alejandro Monsiváis Carrillo, 213
Expectativas democráticas e instituciones en disputa



Editorial





Carta editorial

La Dirección Cultura Política y Electoral del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG) se complace en presentar el segundo número de *Electorema*. Tras la favorable recepción del primer número en ferias del libro y foros nacionales, reafirmamos la importancia de esta publicación, ya que las polémicas en torno a la educación cívica, la democracia y la participación ciudadana se han convertido en elementos clave en la configuración del ámbito político-electoral actual.

Para este número, en la sección de artículos se presentan tres investigaciones originales. Jovany Hernández López, en su artículo “Hacia una mayor representación política de las mujeres en los ayuntamientos del estado de Hidalgo”, analiza el impacto del marco regulatorio electoral en Hidalgo, específicamente en relación con la paridad de género en las administraciones municipales. Su estudio compara los resultados de los últimos tres procesos electorales locales, examina el avance en la participación femenina y destaca el incremento exponencial de mujeres electas en el proceso 2023-2024, a partir de la reforma electoral de 2014 que estableció la paridad en las candidaturas.

En “Cambio y continuidad en el proceso de designación de consejerías de los organismos electorales locales (2010-2015)”, Jorge Luis Hernández Altamirano examina el impacto de la reforma electoral de 2014 en la autonomía y autoridad de los organismos electorales locales. A partir de una muestra de cuatro entidades federativas y 48 casos de designación de consejerías, evalúa los efectos inmediatos de la reforma que centralizó el proceso de designación en el INE, con el fin de reducir la influencia de los gobernadores y partidos locales en los institutos electorales.

Gerardo Mata Quintero y Óscar Daniel Rodríguez Fuentes, en “Análisis comparado de acciones afirmativas LGBTIQ+ a nivel local en el proceso electoral 2023-2024: Morelos, Puebla, Michoacán y Guanajuato”, se proponen realizar un análisis comparativo sobre

la implementación de acciones afirmativas en favor de la población LGBTIQA+ en las entidades federativas, a partir de casos judicializados en cuatro estados durante el proceso electoral concurrente reciente; los autores contrastan las decisiones de autoridades electorales, judiciales, partidos políticos y sociedad civil con el fin de evaluar la consolidación de la doctrina del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la protección de derechos político-electorales.

En la sección de ensayos, Felipe Curcó Cobos, en “Constitucionalismo contramayoritario y constitucionalismo populista: un debate en torno a la democracia liberal”, aborda el resurgimiento del populismo y la erosión de la democracia liberal en el contexto global, centrando su análisis en la legitimidad del intérprete último de la Constitución mexicana. El autor argumenta en contra de los riesgos del constitucionalismo populista y destaca las amenazas que este enfoque plantea para las instituciones democráticas y los derechos fundamentales.

Virgilio Ruiz Rodríguez, con “La actual impartición de justicia en México, ¿es la que espera la sociedad?”, aborda la situación de la justicia en el país desde un marco de la filosofía política y la ética judicial. Además, cuestiona la propuesta de reforma al Poder Judicial que contempla la selección por votación popular y sorteo de sus integrantes, y subraya la necesidad de un compromiso conjunto entre autoridades y ciudadanía para lograr una verdadera transformación democrática.

Por su parte, Óscar Daniel Rodríguez Fuentes, en “La autoadscripción calificada en acciones afirmativas LGBTTTIQA+. El reto pendiente para combatir las candidaturas fraudulentas”, examina los desafíos en la inclusión efectiva de la diversidad sexual en los cargos de elección popular, a pesar de los avances logrados con las acciones afirmativas y las llamadas *cuotas arcoíris*. Señala que uno de los principales obstáculos es el uso de candidaturas engañosas, donde individuos ajenos a estas comunidades se postulan indebidamente para ocupar espacios destinados a ellas. A partir de este análisis, el autor propone la necesidad de evolucionar hacia un sistema de autoadscripción calificada para asegurar una representación auténtica y efectiva de la diversidad sexual en la política.



Finalmente, en la sección de reseñas, Damián Lugo Gutiérrez ofrece una revisión del libro *Gato por liebre. La importancia de las palabras en la deliberación pública* del analista político Mauricio Merino Huerta. Según puntualiza Lugo Gutiérrez, esta obra permite entender cómo determinadas palabras han construido el imaginario de la llamada Cuarta Transformación, además de ser una invitación a pensar la importancia de los valores democráticos para imaginar un nuevo entorno político.

Fernando Barrientos del Monte, por su parte, revisa el libro *Expectativas democráticas e instituciones en disputa*, coordinado por Diana Guillén y Alejandro Monsiváis Carrillo. A juicio de Barrientos del Monte, esta obra ofrece diferentes formas de observar cómo el cambio institucional prodemocrático produce transformaciones que cristalizan en la lucha persistente entre intereses y voluntades no necesariamente encaminados en la misma dirección.

No podemos cerrar esta carta sin resaltar un dato importante. En 2025, el IEEG celebra 30 años de compromiso con la democracia, la educación cívica y la participación ciudadana. Desde su creación en 1995, el IEEG ha desempeñado un papel crucial en la organización de elecciones confiables y en el fortalecimiento de la cultura cívica. En este recorrido, proyectos editoriales como *Electorema* han sido esenciales para fomentar la reflexión democrática. Este aniversario es una oportunidad para reafirmar la relevancia de las publicaciones periódicas en la difusión e investigación de los valores democráticos.

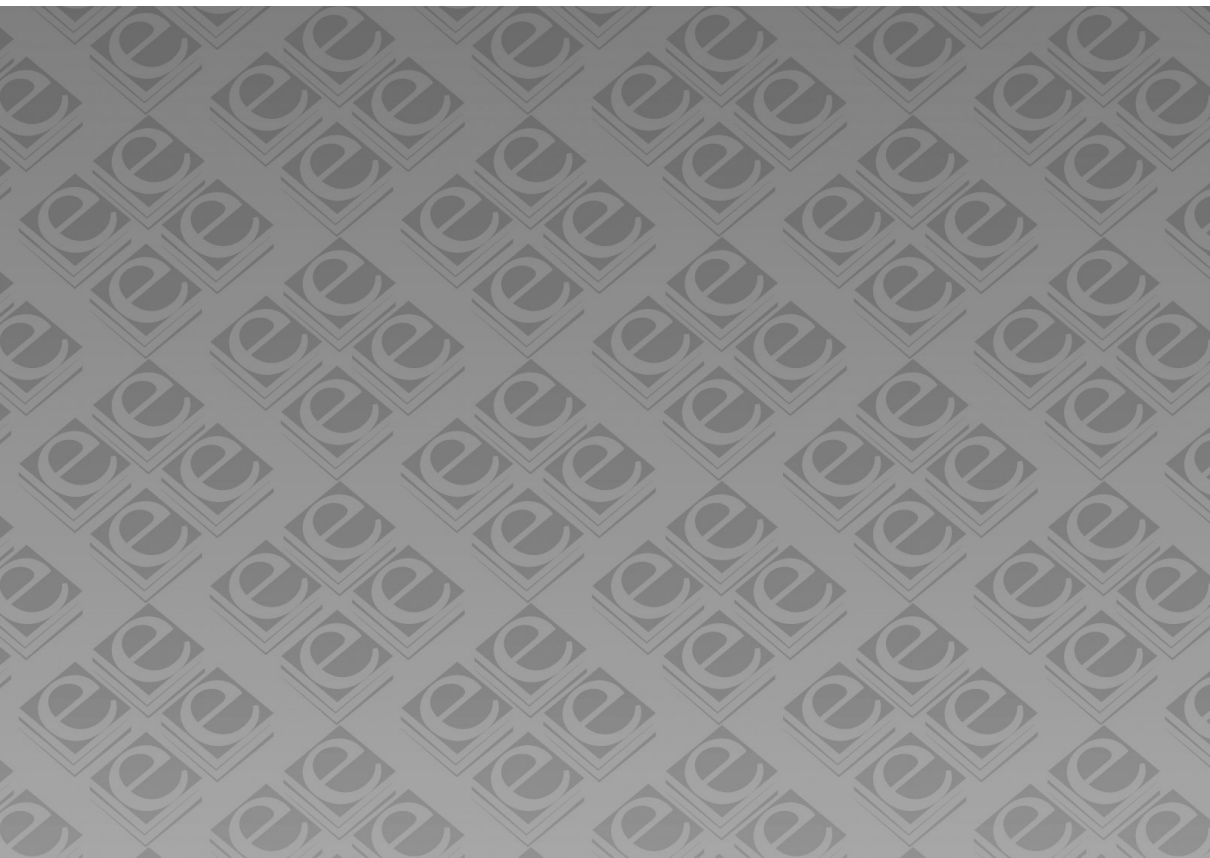
Esperamos, por tanto, que este nuevo número sea el inicio de un diálogo enriquecedor y llegue a un público cada vez más interesado en los estudios electorales. En este sentido, invitamos a académicos, estudiantes y profesionales del ámbito público a consultar la revista en nuestra página web. Desde nuestro equipo, agradecemos el interés y apoyo que contribuyen al crecimiento y visibilidad de este proyecto editorial.

EQUIPO EDITORIAL





Artículos





Hacia una mayor representación política de las mujeres en los ayuntamientos del estado de Hidalgo

Towards a Greater Political Representation of Women in the Municipal Councils of Hidalgo

Jovany Hernández López

Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (México)

<https://orcid.org/0009-0001-5329-5450> | jov_as29@hotmail.com

<https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema02.2025a2>

Recibido: 13 de enero de 2025

Aceptado: 13 de marzo de 2025

19



Resumen

Los avances en materia de paridad de género en México parecen dilucidar un escenario optimista en cuanto al incremento de mujeres que ocupan cargos de elección popular, como se dio a nivel federal, donde presenciamos la elección de la primera mujer como presidenta de la República. En lo relativo a las Cámaras del Poder Legislativo y en los congresos locales de las entidades federativas, la paridad de género hoy es una realidad. Sin embargo, la excepción se presenta a nivel municipal, donde aún resta alcanzar dicha paridad; por ello, el objetivo del presente trabajo consiste en analizar los efectos del marco regulatorio electoral en el estado de Hidalgo respecto a garantizar que las mujeres puedan encabezar las administraciones municipales. En este sentido, se describirá el contexto nacional y local a partir de la reforma electoral de 2014 por medio de la cual se determinó la paridad de género en la



postulación de candidaturas. Bajo esta tesitura, se realizará una comparativa entre el número de ayuntamientos donde ganaron las mujeres en los últimos tres procesos electorales locales, de forma que se describa la trascendencia del pasado proceso electoral local 2023-2024, en el que incrementó exponencialmente la representación política de las mujeres por medio de la exclusividad en su postulación en municipios que históricamente nunca habían sido gobernados por este género.

Palabras clave: acción afirmativa, paridad, género, mujeres, ayuntamientos, Hidalgo

Abstract

Advancements in gender parity in Mexico present an optimistic outlook for the increasing presence of women in elected positions. This progress was particularly evident at the federal level with the election of the country's first female President. While gender parity has become a reality in the Legislative Branch and state congresses, it remains an unmet goal at the municipal level. This study examines the impact of Hidalgo's electoral regulatory framework on enabling women to lead municipal administrations. It also explores the national and local context following the 2014 electoral reform, which mandated gender parity in candidate nominations. A comparative analysis will assess the number of municipalities won by women in the last three local elections. This will underscore the significance of the 2023-2024 local electoral process, which substantially increased women's political representation by ensuring their exclusive candidacy in historically male-governed municipalities.

Keywords: affirmative action, parity, gender, women, city councils, Hidalgo

Introducción

La vida comunitaria de las personas en sociedad forma hábitos, costumbres y reglas en las cuales se determinan roles de manera formal o informal. Por esa razón, el limitado desarrollo político de las mujeres en el ámbito de la discusión pública y de la toma de decisiones ha significado un histórico trato desigual respecto a los hombres.



A pesar de que la mayor parte de la población en México son mujeres, se han establecido barreras estructurales a través de leyes y otras normativas que anularon, menoscabaron o limitaron sus posibilidades de participar de manera igualitaria ante los hombres. En este sentido, la brecha de género implica que los estereotipos y actos discriminatorios en contra de las mujeres limitan su acceso a la educación y a servicios de atención sanitaria debido a la pobreza que afecta de manera desproporcionada al género femenino (ONU M., 2022).

Desde mediados del siglo xx se ha reconocido el derecho de las mujeres al sufragio, lo que ha significado una puerta para la posibilidad de impulsar el reconocimiento de sus derechos políticos, económicos y sociales. La *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*, adoptada en 1953 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, fue el primer instrumento internacional en reconocer y proteger los derechos políticos de las mujeres tras la Segunda Guerra Mundial. Antes de su adopción, muchos países aún no habían reconocido el sufragio femenino como un derecho; sin embargo, para 1952 al menos cien países ya lo habían regulado (Cherif, 2015).

La normativa jurídica a nivel internacional que otorgó el marco para eliminar las formas de discriminación en contra de las mujeres se cristalizó a través de la *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW), también conocida como *Carta Internacional de los Derechos de las Mujeres*. Esta fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, entró en vigor el 3 de septiembre de 1981 y fue ratificada por México el 23 de marzo de 1981 (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021).

Las conquistas realizadas por las mujeres han propiciado que, por medio de documentos como *la Resolución sobre la Participación Política de las Mujeres* (2011), la CEDAW o la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing* (ONU, 1995), entre otros, los gobiernos adopten medidas de acción afirmativa para obligar al Estado a lograr un equilibrio en la representación política de las mujeres en los cargos públicos.

Las acciones afirmativas implementadas en México para garantizar el acceso de las mujeres a cargos de representación popular han sido graduales, tanto a nivel federal como local. Este proceso ha avanzado mediante la adopción de cuotas de género, cuyos porcentajes han ido en aumento hasta consolidar la paridad como una realidad. A partir de ello, el objeto de estudio del actual trabajo se centrará en describir y analizar el proceso de representación política de las mujeres en el plano municipal, debido a que a nivel local aún no se logran aumentar las posibilidades de acceso al cargo por parte de las mujeres.

Si bien se han hecho esfuerzos por implementar una paridad sustantiva, estos no han logrado aumentar significativamente la representación de las mujeres. En contraste, en las legislaturas federales y locales existen mecanismos que facilitan la paridad a través de la representación proporcional; estos mecanismos priorizan la elección de mujeres sobre hombres cuando, por mayoría relativa, han sido electos más hombres, o viceversa. En este sentido, las acciones afirmativas en materia de paridad de género se ven reflejadas a través de la asignación de cuotas que, en el ámbito municipal, implican una serie de exigencias delicadas y expuestas en un corto periodo (Massolo, 1998). Ciertamente, la materialización de la norma jurídica en búsqueda de la paridad de género es un primer paso, más no suficiente, para asegurar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, por lo que la instauración de este tipo de acciones legales ha sido una conquista gradual. Los Estados que han firmado este tipo de instrumentos internacionales y nacionales que posibilitan la exclusividad de cargos o candidaturas de elección popular para las mujeres, lo hacen en función del contrapeso de la ocupación histórica de los hombres en la toma de decisiones y en los asuntos públicos.

Metodología

Para cumplir los fines del presente trabajo se pretende realizar un comparativo histórico porcentual de la representación política de las mujeres al frente de los ayuntamientos en el plano



nacional, respecto a lo sucedido en el acontecer local desde que fue creado el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH) en 1995. El objetivo es identificar las variaciones o similitudes entre estos dos contextos para, posteriormente, hacer la precisión de los resultados de las elecciones de renovación de presidencias municipales obtenidos después de la reforma electoral local del 22 de diciembre de 2014, en la cual se creó el Código Electoral del Estado de Hidalgo (CEEH) que establece los tres tipos de paridad de género en la postulación de candidaturas (sustantiva, horizontal y vertical), tanto en ayuntamientos como en diputaciones locales para la entidad federativa.

En un segundo momento, se procederá a realizar la comparativa entre el número de mujeres que presiden los ayuntamientos del estado de Hidalgo respecto a las 31 entidades federativas restantes, con el propósito de evidenciar los efectos inmediatos de dichas medidas como acción afirmativa dirigida a posicionar a una mayor cantidad de mujeres en cargos públicos locales de elección popular. De igual modo, se analizará si el impacto de dichas medidas ha afectado de manera positiva la llegada de mujeres a los cargos públicos, o bien, si su número se encuentra por debajo de la media nacional. Todo esto con el propósito de identificar si las mujeres cuentan con una posibilidad real de ocupación del cargo y ya no solo de postulación a la candidatura.

Ciertamente, la propia naturaleza de la dinámica local tiene finalidades distintas de garantizar el cargo a las mujeres, a diferencia de la integración por la vía de representación proporcional que tiene lugar en la integración de los congresos locales, ya que el modelo paritario de género se cumple por esta vía en la mayor parte de los casos. En este contexto, se pretende llevar a cabo el análisis histórico de la representación de las mujeres como titulares de la administración pública municipal en los 84 municipios del estado, a partir de que en 1947 se conquistó el derecho a votar y ser votadas en los procesos electorales municipales.

Es importante precisar que la información relativa al plano nacional se obtendrá del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y

Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2021b), así como del Sistema de Indicadores de Género del Instituto Nacional de las Mujeres (INM, s.f.), mientras que la información del plano local será obtenida a través de la página institucional del IEEH (s.f.) en el apartado de procesos electorales.

Instrumentos jurídicos internacionales de participación política de las mujeres

El primer instrumento jurídico internacional que reconoció y protegió el derecho político de las mujeres fue la *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer* de 1952¹, el cual tiene como propósito establecer un estándar básico de protección de los derechos políticos de las mujeres. Su precedente se encuentra en el artículo 21 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948 que precisa el derecho de todas las personas a participar en el gobierno de su país, de manera directa o por medio de representantes libremente escogidos, así como hacerlo en condiciones de igualdad en las funciones públicas (ONU, 1948). De manera concreta, los artículos II y III de la Convención indican lo siguiente:

Artículo II: Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo III: Las mujeres tendrán a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna. (ONU, 1952)

Para el año 1975 la ONU declaró el Año Internacional de la Mujer. En ese marco, México llevó a cabo la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, del 19 de junio al 2 de julio en la capital del país, con la finalidad de replantear la visión global de las mujeres como parte de una realidad continua, ya que anteriormente la igualdad

¹ En el caso mexicano, el Senado de la República lo aprobó el 18 de diciembre de 1980, fue ratificado el 23 de marzo de 1981 y publicado en Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1981 (Instituto de la Mujer Oaxaqueña, 2010).



y equidad de género únicamente se encontraba establecida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En este tenor, en 1979 se aprobó por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas la CEDAW, asentando el compromiso por parte de los Estados miembros de eliminar la discriminación en contra de las mujeres, esto con el fin de avanzar hacia la igualdad sustantiva en todas las esferas de la vida pública y privada (MUJERES, 2015).

La CEDAW define a la discriminación contra las mujeres como:

cualquier distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. (ONU, 1979)

Aunado a lo anterior, dentro de las acciones que deberán implementar los Estados miembros se encuentra abolir todas las leyes discriminatorias, establecer tribunales y otras instituciones públicas para asegurar la efectiva protección de las mujeres y la búsqueda en la eliminación de los actos discriminatorios contra los derechos de las mujeres.

En este mismo sentido, por medio de la *Declaración del Programa de Acción de Viena* (ONU, 2024) se refiere que los derechos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos, por lo que los Estados parte deben garantizar la participación de la mujer en condiciones de igualdad en la vida política, civil, económica y cultural en el plano nacional, regional e internacional. Además, se insta a los gobiernos, instituciones intergubernamentales y a las organizaciones no gubernamentales a que intensifiquen los esfuerzos en la promoción y protección de los derechos de la mujer y de la niña (ONU, 2024). Esta Declaración supone el comienzo de un esfuerzo renovado por fortalecer e impulsar la Declaración Universal de Derechos

Humanos de 1948 con la finalidad de acelerar la ratificación por parte de los gobiernos de un compromiso unificado por reducir la brecha de desigualdad latente en los gobiernos del mundo.

Para el año 1994 se llevó a cabo la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD) de la ONU, un paso relevante al destacar la necesidad de empoderamiento de las mujeres como un fin esencial e indispensable para el desarrollo sostenido, cuya meta es la igualdad de género mediante el acceso a la educación de las mujeres, educación considerada un elemento detonante en la participación para la formulación de políticas y en la toma de decisiones. Otra de las particularidades de dicha Conferencia se encuentra en el Principio 8, el cual refiere la adopción de medidas relacionadas con la salud reproductiva que incluyen la planificación familiar como parte de la salud sexual. Resulta conveniente destacar que el Capítulo IV de la Conferencia alude a la división de responsabilidades en las tareas del hogar y en la crianza de los hijos e hijas, lo cual posibilita que las mujeres superen las barreras estructurales y culturales para ocupar espacios en lugares de toma de decisiones (ONU, 1994).

En el plano regional, la Organización de los Estados Americanos (OEA), a través de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, destaca la Convención Interamericana para prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (conocida como Convención de Belém Do Pará) adoptada por la Asamblea General de la OEA el 9 de junio de 1994. La trascendencia de dicho documento consiste en ser un referente al reconocer todas las formas de violencia contra la mujer, violencias que van desde el ámbito privado hasta el ámbito público y que son catalogadas como una violación a los derechos humanos. En este tenor de ideas, la Convención establece por primera vez el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

En 1995 se llevó a cabo la Novena Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que en el numeral 16 insta a los Estados parte a adoptar medidas en todas las esferas



y de manera particular en los ámbitos político, social, económico y cultural. En la Conferencia se presentaron recomendaciones para la implementación de políticas públicas que propicien la igualdad de género, con la finalidad de realizar evaluaciones periódicas que den seguimiento al cumplimiento de los acuerdos regionales e internacionales (CEPAL, 2004).

Cada uno de estos instrumentos jurídicos ha propiciado que los Estados ratificadores lleven a cabo, al menos en un primer momento, modificaciones en la normativa jurídica nacional que obligue a los actores políticos a desarrollar una agenda de postulación y representación política en beneficio de las mujeres, tratando de resarcir su ausencia en la toma de decisiones, ausencia que es una inconsistencia del déficit democrático, como ocurre en el propio caso mexicano, pues las mujeres ellas representan poco más del 51% de la población respecto a los hombres, según el último censo poblacional (INEGI, 2021a).

En este contexto, resulta trascendental para el Estado mexicano resarcir el déficit en el reparto justo de las responsabilidades públicas de las mujeres respecto a los hombres, buscando con ello una presencia equilibrada en la ocupación de los órganos de decisión política. Es relevante precisar que la brecha de género existente se debe en gran medida a los roles y estereotipos culturales que sitúan a las mujeres en una posición de desventaja; estos van desde el acceso a la formación profesional hasta el reparto de las labores del hogar.

El camino hacia la paridad en México como paso a la igualdad sustantiva

El sufragio de las mujeres como derecho político electoral en México tiene una historia reciente: se reguló a nivel constitucional a mediados del siglo pasado, concretamente el 12 de febrero de 1947, por iniciativa del entonces presidente Miguel Alemán Valdés; posteriormente se reformó el artículo 115, fracción I, de la Constitución federal para establecer la participación de las mujeres mexicanas en las elecciones municipales (INAFED, 2020). La razón para

que inicialmente fuera aprobado el voto de las mujeres solamente a nivel municipal tuvo que ver con el argumento de que su voto podía verse influenciado por la religión.

Posteriormente, el 17 de octubre de 1953, el entonces presidente Adolfo Ruiz Cortines promulgó las reformas constitucionales que otorgaron el voto a las mujeres en el ámbito federal. Específicamente, en el artículo 34 se precisó lo siguiente: “Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y tener un modo honesto de vivir” (Gobierno de México, 2014), situación que se vería materializada el 3 de julio de 1955 cuando, por primera vez en la historia del país, las mujeres mexicanas emitieron su voto. En 1974, en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, a la letra, precisaba: “El varón y la mujer son iguales ante la ley...”, se reconoció la igualdad de género como derecho fundamental en el máximo plano normativo nacional.

El camino que las mujeres recorrieron para la ocupación de cargos de elección popular tiene su primer registro en el año de 1922 en el municipio de Mérida, Yucatán, con Rosa Torre González, quien se convirtió en la primera regidora del país. Para 1923, por la misma entidad federativa, tres mujeres (Elvia Carrillo Puerto, Beatriz Peniche y Raquel Dzib Cicero) se convirtieron en las primeras diputadas locales electas en el país (Cámara de Diputados, 2023). En lo relativo al nivel federal, María Lavalle Urbina resultó electa como la primera senadora en el país en 1964, representando al estado de Campeche, su estado natal. Posteriormente, en el año de 1979, Griselda Álvarez se convirtió en la primera gobernadora de México al ganar las elecciones del estado de Colima, precedida por una trayectoria política distinguida tanto a nivel personal como familiar (INAFED, 2019).

Ahora bien, después de precisar los casos aislados de mujeres que lograron superar las barreras estructurales y estereotipos de género, resulta relevante para la presente investigación describir el proceso evolutivo de la asignación de cuotas específicas para mujeres, con el objetivo de reducir su histórica subrepresentación, a pesar de ser mayoría en la sociedad mexicana.



Las cuotas de género en materia electoral se implementaron con la finalidad de lograr una mayor representación de las mujeres, históricamente vulneradas y parte de los grupos de atención prioritaria². En efecto, es el deber del Estado, según la Constitución Política, evitar dicha marginación por medio de instrumentos que, de manera progresiva, garanticen su inclusión efectiva en la toma de decisiones de la sociedad.

La primera etapa de las cuotas de género en México tuvo lugar del año 1993 al 2002, con carácter únicamente indicativo ya que los partidos políticos debían de contemplar el acceso a las mujeres a la Cámara de Diputados hasta en un 15% de sus bancadas (TEPJF, 2014). Esta primera etapa de cuotas de género, al no ser de carácter obligatorio, resultó ineficaz para propiciar que los partidos políticos promovieran acciones encaminadas a fomentar el desarrollo y liderazgo político de las mujeres en sus cuadros.

En la segunda etapa, de 2002 a 2007, la cuota de género tuvo el carácter de obligatoria para los partidos políticos, incrementándose al 30% para mujeres y 70% para los hombres. Dicha situación no rindió los alcances esperados ya que, si bien hubo un incremento respecto a la primera etapa, en esta segunda se transitó de un 15% a un 23% de la totalidad de la Cámara de Diputados integrada por mujeres (TEPJF, 2014). El principal avance que se tuvo en esta etapa fue la obligatoriedad para los partidos políticos de postular a las mujeres para las diputaciones federales, que al final se materializó en un 23% de representación.

La tercera etapa, del año 2007 al 2011, incrementó el porcentaje de la cuota de género obligatoria para los partidos políticos a un 40%, misma que se materializó en un 28% de mujeres en la conformación del Congreso (Torres, 2016). En esta etapa se presentaron casos específicos en los que un número de diputadas federales que habían resultado electas mediante el voto, apenas asumieron el cargo, presentaron en bloque su solicitud de licencia para que los suplentes, que en este caso eran hombres, ocuparan los curules;

² El término de Grupo de Atención Prioritaria tiene su origen en la constatación de que en la sociedad existen ciertos grupos que han sido sistemáticamente excluidos del goce y ejercicio de sus derechos, y que es deber del Estado, establecido en la Constitución Política, evitar que esa situación se siga profundizando, así como revertir los efectos de la marginación histórica (SCJN, 2020).

casos registrados mediante las sentencias SUP-JDC-3049/2009 y su acumulado SUP-JDC-3048/2009. A estos casos emblemáticos se les denominó *Juanitas*, en alusión al caso de Rafael Acosta, alias *Juanito*, quien ganó la elección de la Delegación Iztapalapa en el Distrito Federal y posteriormente renunció para, como parte de un acuerdo entre los dirigentes del partido político, dejar su cargo a Clara Brugada, quien no había podido ser candidata por orden del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³.

En este tenor, la sentencia SUP-JDC-12624/2011 de la Sala Superior del TEPJF resulta relevante como precedente del acuerdo CG327/2011 del otrora Instituto Federal Electoral (IFE). El acuerdo, impulsado por mujeres militantes de diversos partidos, estableció que las fórmulas completas registradas por los partidos políticos debían ser del mismo género. Esta medida se aplicó tanto a la mayoría relativa como a la representación proporcional, garantizando una cuota de postulación de 40 y 60 por ciento para cada género (Partida Sánchez, 2017). Los resultados electorales que se derivaron para las mujeres fueron históricos, al ocupar el 35% de la Cámara de Diputados.

Posteriormente, como parte de la reforma electoral de 2014, se incorporó el principio de paridad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por medio de la modificación del artículo 41, determinando que la totalidad de los partidos debían postular de manera paritaria sus candidaturas en los congresos locales y a nivel federal. El cambio se instrumentalizó a partir de las elecciones federales de 2015.

Para implementar esta reforma, se otorgó a los partidos políticos la libertad de definir y hacer públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas. Además, se estableció la obligación de alternar el género en las fórmulas de la lista de representación proporcional, asegurando que cada fórmula estuviera integrada por una persona propietaria y una suplente del mismo género. En caso de que la lista tuviera un número impar de candidaturas, debía ser encabezada por una mujer (Alfonzo, 2016). Los resultados arrojados en el proceso electoral federal de 2015

³ Caso que se sustenta en las sentencias emitidas por la Sala Superior del TEPJF SUP-JDC-495/2009, SUP-JDC-496/2009, SUP-JDC-497/2009, SUP-JDC-498/2009 y SUP-JDC-499/2009 en (Alarcón, 2011).



fueron históricos, aunque no los esperados al nivel de gubernaturas y ayuntamientos; si bien en los Congresos locales y el Congreso federal se alcanzó la paridad, ese año solo hubo una gobernadora (Claudia Pavlovich) de entre las 32 entidades federativas.

Según un estudio de ONU Mujeres realizado en julio de 2018, en México se renovaron 1 612 ayuntamientos, correspondientes a 25 de las 32 entidades federativas, registrándose un promedio de 5.8 candidaturas por municipio. De estas, el 48.3% fueron para mujeres, aunque la mayoría de las candidaturas independientes fueron encabezadas por hombres, lo que impidió alcanzar la paridad del 50% (ONU Mujeres, 2018). Como resultado, el porcentaje de presidencias municipales encabezadas por mujeres en ese año fue del 27.3%, lo que representó un aumento significativo en comparación con el 16% registrado tres años antes, en 2015. Finalmente, el 6 de junio de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma a nueve artículos de la Constitución relacionados con la aplicación del principio de paridad entre mujeres y hombres en todos los poderes públicos y niveles de gobierno. Esta reforma es considerada como el mayor consenso político en reconocimiento del liderazgo, talento y derechos ciudadanos de las mexicanas (Instituto Nacional de las Mujeres, 2019). El hecho tiene como precedente la primera integración paritaria del Congreso de la Unión en el proceso electoral federal de 2018, que dio como fruto la reforma denominada *Paridad en todo*, con la cual se avanzó más allá de la postulación y hacia una verdadera integración.

En consecuencia, los avances en la representación política de las mujeres a nivel local, así como los resultados obtenidos en las elecciones de 2024, contribuirán a mejorar la posición global de México en la dimensión de empoderamiento político del próximo Informe de Brecha de Género 2025. Hasta antes de las últimas elecciones, México ocupaba el puesto 14 entre los 146 países incluidos en el informe de 2024 (Foro Económico Mundial, 2024).

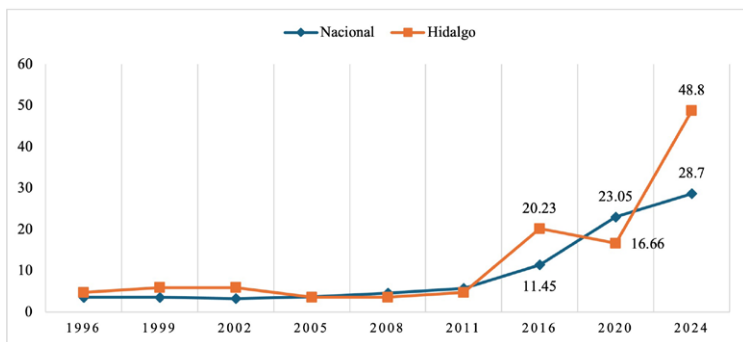
Paridad de género en la normativa local en el estado de Hidalgo

El camino hacia la paridad en la integración de ayuntamientos en el estado de Hidalgo ha tenido avances mínimos y, se podría afirmar, ha sufrido incluso regresiones respecto a las planillas que son encabezadas por los hombres. Por ello, a partir del registro de las elecciones de ayuntamientos de 1996 (año en que fue creado el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo) el número de municipios que fueron ganados por planillas encabezadas por una mujer fueron mínimos, con un promedio de entre el 3 y 5 por ciento de la totalidad de los 84 municipios que comprenden el estado de Hidalgo.

En contraste, la presencia de mujeres dirigiendo ayuntamientos en el escenario nacional presenta una clara tendencia ascendente, sin retrocesos constantes, lo cual muestra progresivamente la posibilidad de que más mujeres ocupen espacios en la toma de decisiones.

La Gráfica 1 muestra el porcentaje y la tendencia de municipios que son liderados por mujeres electas.

Gráfica 1. Comparativo histórico en el porcentaje de presidentas municipales electas



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2024).

Es pertinente precisar el avance limitado e insuficiente de la reforma electoral local de 2014 en Hidalgo. En el caso de los ayuntamientos de la entidad, el artículo 119 del Código Electoral del



Estado de Hidalgo (CEEH) establece que en todas las planillas de ayuntamientos los partidos políticos deberán postular el 50% de estas (42 municipios) encabezadas por mujeres y el otro 50% (42 municipios) por hombres, alternando las fórmulas por género hasta completar la lista correspondiente. Con esta asignación se garantiza la paridad horizontal y vertical, precisando que en los casos donde el número de candidaturas sea impar la mayoría deberá ser asignada a mujeres.

En lo relativo a la paridad sustantiva, el último párrafo del artículo 119 del CEEH alude a la creación de segmentos de porcentajes de votación baja, media y alta, donde cada segmento estará integrado de manera paritaria, y en el caso de que el segmento resulte en un número impar, la mayoría de las planillas deberá ser encabezadas por una mujer. Se pretende atender por medio de esta metodología a la paridad sustantiva. La Tabla 1 ejemplifica los segmentos en el supuesto de que un partido político decida contender en los 84 ayuntamientos que conforman el estado de Hidalgo.

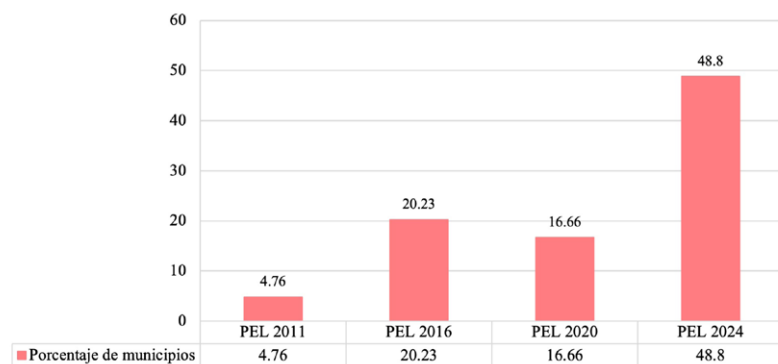
Tabla 1. Conformación de segmentos de votación por partido político en el estado de Hidalgo

Número de municipios	28	28	28	84
Géneros que encabezan listas de planillas	14 municipios al menos para mujeres y 14 municipios para hombres	14 municipios al menos para mujeres y 14 municipios para hombres	14 municipios para mujeres y 14 municipios para hombres	42 municipios al menos para mujeres y 42 municipios o menos para hombres

Fuente: Elaboración propia

En este contexto, es importante destacar que los resultados en términos de paridad de género en las tres últimas elecciones de ayuntamientos (2016, 2020 y 2024) reflejan el impacto del instrumento mencionado anteriormente, que garantiza el cumplimiento de la paridad sustantiva. Estos resultados se presentan en el Gráfico 2.

Gráfica 2. Porcentaje de municipios encabezados por una mujer en el estado de Hidalgo posterior a la reforma de 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del IEEH (2024).

Como es posible notar, las medidas tomadas para garantizar la paridad sustantiva sí generaron un efecto inmediato en las elecciones de ayuntamientos en el estado de Hidalgo, pues se pasó de un 4.76% en la elección de 2011 a un 20.23% en 2016, por lo que más mujeres pudieron dirigir municipios en la entidad.

En este contexto, la Gráfica 2 refleja una situación inusual, ya que las medidas establecidas desde el CEEH parecen resultar insuficientes para el proceso electoral local 2019-2020, en el que número de mujeres electas en los ayuntamientos pasó de 17 en 2016 a solo 15 para 2020. Esto obligó al Consejo General del IEEH a generar nuevas medidas que garantizaran que las mujeres no solamente fueran postuladas de manera paritaria, sino que también tuvieran posibilidades reales para ocupar las presidencias municipales.

En lo relativo al plano nacional, con información obtenida del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, aplicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2021b), en el año de 2021 y respecto del porcentaje de presidencias municipales presididas por una mujer por entidad federativa, el estado de Hidalgo ocupaba la posición número 28 de 32, con un porcentaje de 16.67% de municipios, debajo de la media nacional de 23.05% por entidad. Esto significaría que Hidalgo era la quinta entidad federativa con menos mujeres



ocupando las presidencias municipales, respecto de las 32 entidades que componen el país.

Tabla 2. Entidades federativas de México con menor porcentaje de presidentas municipales en 2021

No	Entidad	Hombres	Mujeres	Total	Porcentaje de presidentas municipales
28	Hidalgo	70	14	84	16.67
29	Campeche	8	2	13	15.38
30	Morelos	28	5	33	15.15
31	Oaxaca	496	74	570	12.98
32	Tlaxcala	53	6	59	10.17

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos por el INEGI (2024)

En este sentido, la relevancia histórica del proceso electoral local 2023-2024, reflejada en el Gráfico 2, muestra un cambio significativo en el porcentaje de mujeres que asumirán la dirección de los municipios en el estado de Hidalgo. Este avance contrasta con la ineficacia de las medidas previas de postulación, derivadas de la aplicación de las Reglas inclusivas de postulación de candidaturas a diputaciones locales y ayuntamientos para el Proceso Electoral 2023-2024⁴. Como resultado, Hidalgo se posiciona ahora entre las cinco entidades federativas con mayor paridad, como se observa en la Tabla 3.

Tabla 3. Entidades federativas de México con mayor porcentaje de presidentas municipales en 2024

No.	Entidad	Hombres	Mujeres	Total	Porcentaje de presidentas municipales
1	Baja California	3	4	7	57.14
2	Tamaulipas	19	24	43	55.81
3	Quintana Roo	5	6	11	54.55
4	Ciudad de México	8	8	16	50.00
5	Hidalgo	43	41	84	48.81

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2024)

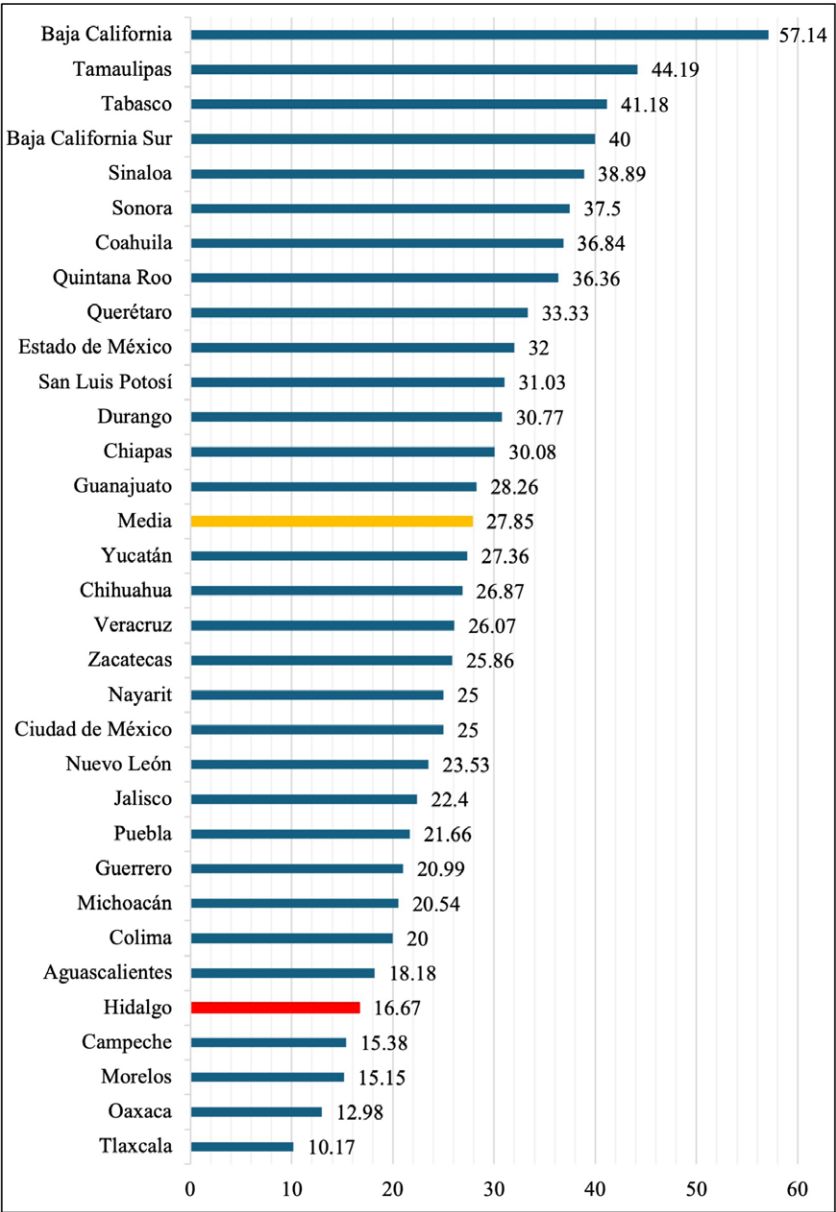
⁴ Aprobadas por el Consejo General en Sesión Extraordinaria de fecha 31 de octubre de 2023, por unanimidad por medio del acuerdo IEEH/CG/063/2023.

La medida adoptada por el Consejo General del IEEH tiene como antecedente la reforma del 19 de junio de 2023. Dicha reforma incorporó el inciso II Bis al artículo 66 del Código Electoral, otorgando al Consejo la facultad de aprobar y expedir los lineamientos generales que garanticen el derecho de las mujeres a acceder a cargos de elección popular, con el objetivo de hacer efectivo el principio de paridad de género.

En los Gráficos 3 y 4 que se muestran a continuación es posible distinguir el avance de Hidalgo en materia de paridad municipal respecto a los demás estados, incluyendo el estado de Tlaxcala que también aplicó el instrumento de exclusividad para mujeres en el proceso electoral local ordinario de 2023-2024.

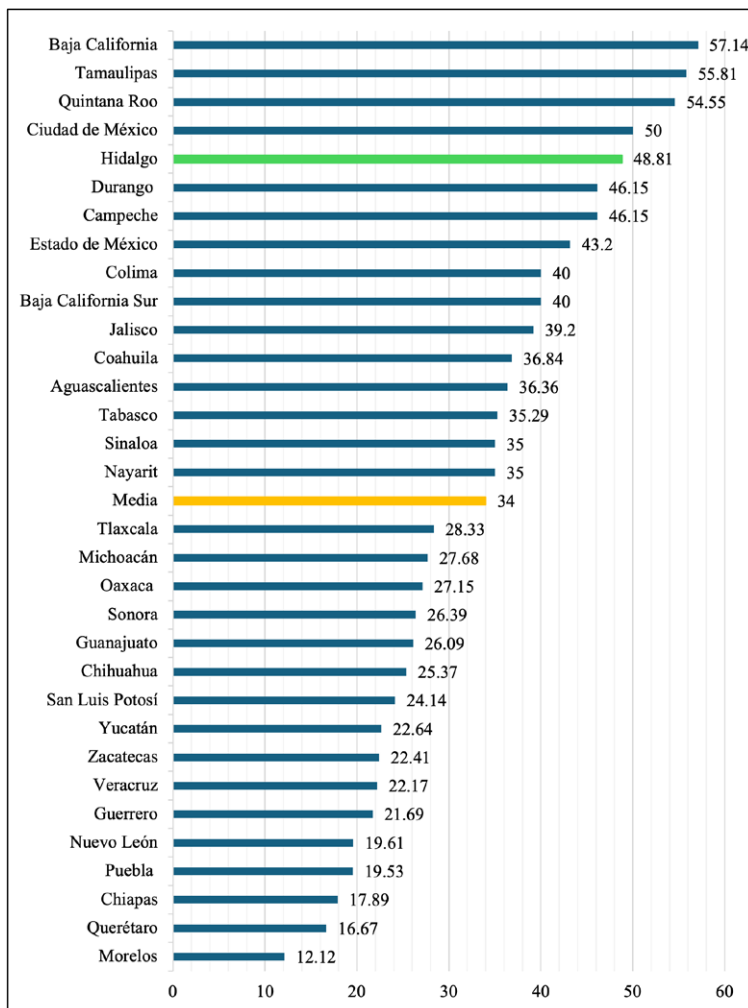


Gráfica 3. Porcentaje de presidentas municipales por entidad federativa en 2021



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2024).

Gráfica 4. Porcentaje de presidentas municipales por entidad federativa en 2024



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2024).

El estado de Tlaxcala, a través del acuerdo ITE-CG 108/2023 del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE), aprobó los lineamientos que deben cumplir los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes e independientes para garantizar el principio constitucional de paridad de género en el proceso electoral local ordinario 2023-2024 y en los comicios extraordinarios que



deriven de este. En particular, el artículo 10, fracción II, inciso c, establece lo siguiente:

Asimismo, deberán garantizar (los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes) el acceso al cargo de presidentas municipales, mediante la postulación exclusiva de mujeres en 10 municipios, en los términos de los presentes lineamientos, en un ejercicio de progresividad de derechos humanos que garantice a las mujeres el acceso al cargo de elección popular en condiciones de igualdad y hacer efectivo y concretar el principio constitucional de paridad de género.

A partir de entonces, el ITE identificó que 26 de los 60 municipios que conforman la entidad federativa nunca habían sido gobernados por una mujer. De estos, diez fueron designados exclusivamente para candidaturas femeninas (Contla de Juan Cuamatzi, San Pablo del Monte, Cuapixtla, Tlaltelulco, Tetlanohcan, Atlangatepec, Zitlaltepec, San Jerónimo Zacualpan, San José Teacalco y Xiloxoxotla). La selección de estos municipios se llevó a cabo mediante un consenso entre las once fuerzas partidistas, requiriendo una mayoría calificada de al menos siete votos. Este acuerdo fue impugnado por el Partido Acción Nacional (PAN); sin embargo, la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF, a través del juicio SCM-JDC-397/2023 y acumulados, lo confirmó. Por tanto, esta vía de exclusividad de postulación de mujeres en municipios que históricamente no han sido gobernados podría implementarse en más entidades federativas, con la finalidad de resarcir la subrepresentación de las mujeres en el plano municipal, acelerando el proceso constante pero gradual de reducción de la brecha de género en el liderazgo de las administraciones públicas municipales. En efecto, como muestran los gráficos anteriores, los porcentajes aún distan de alcanzar la paridad de género. El mecanismo utilizado consistió en reservar la postulación exclusiva de mujeres en 27 municipios que, desde 1947 (cuando se les otorgó el derecho a votar en elecciones municipales), nunca habían sido gobernados

por una mujer electa mediante un proceso electoral. Esta medida busca reducir la subrepresentación femenina en el estado de Hidalgo, sin afectar lo dispuesto en el artículo 119 del CEEH, el cual establece los bloques de votación alta, media y baja con base en la competitividad electoral de cada partido político. Los municipios en los que se estableció la postulación exclusiva de mujeres para la presidencia municipal por parte de los partidos políticos, excluyendo a las candidaturas independientes, fueron los siguientes: Atotonilco el Grande, Atotonilco de Tula, Calnali, Cardonal, Chapulhuacán, Chilcuautla, Eloxochitlán, Emiliano Zapata, Francisco I. Madero, Huehuetla, Huichapan, Lolotla, Metztitlán, Nopala de Villagrán, Santiago de Anaya, Singuilucan, Tecozautla, Tenango de Doria, Tepetitlán, Tezontepec de Aldama, Tlahuelilpan, Tlahuiltepa, Tlanalapa, Tepeji del Río de Ocampo, Tulancingo de Bravo, Xochiatipan y Yahualica. Dentro de este grupo, diez municipios (Calnali, Cardonal, Chilcuautla, Huehuetla, Lolotla, Santiago de Anaya, Tecozautla, Tenango de Doria, Xochiatipan y Yahualica) están catalogados como indígenas. Por lo tanto, los partidos políticos estaban obligados a garantizar que las mujeres postuladas contaran con la denominada *pertenencia indígena calificada*, lo que implica no solo cumplir con un requisito legal, sino también demostrar una relación auténtica y un compromiso real con la comunidad indígena que representarían. La medida implementada por el IEEH fue objeto de impugnaciones por varios partidos políticos que consideraron que se estaba vulnerando su autodeterminación para cumplir con el principio de paridad, a lo que la autoridad jurisdiccional a nivel regional, la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), confirmó lo ordenado por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, que mandataba al IEEH dejar de considerar únicamente los 20 municipios de postulación exclusiva para mujeres determinados en el acuerdo IEEH/CG/63/2023, de fecha 31 de octubre de 2023, y considerar los 27 municipios que presenta en su estudio con una mayor exhaustividad en la fundamentación y motivación del acuerdo. Las consideraciones tomadas en cuenta por la Sala Regional Ciudad de México para determinar la confirmación de la resolución del IEEH respecto a la exclusividad



de municipios⁵ fueron aquellas que persiguen un fin constitucionalmente válido, al hacer realidad el mandato constitucional de paridad de género; esto es idóneo, ya que la exclusividad de municipios reservados para las mujeres tiene como resultado lógico y necesario que estas accedan al cargo; es necesario, porque la legislación local no ha cumplido con el cometido de alcanzar la paridad en las presidencias municipales; es proporcional, ya que la medida tomada por el Consejo General del IEEH se emitió antes de que iniciara el proceso electoral local 2023-2024, que dio inicio el 15 de diciembre de 2023.

Discusión

La posibilidad de que las mujeres ocupen un mayor número de cargos de elección popular, no como espectadoras sino como agentes de cambio en la toma de decisiones públicas, ha tenido avances graduales en los últimos años en México. Se ha logrado la conformación paritaria ya no solo en la postulación de candidaturas, sino en la conformación de los Congresos locales y Cámaras federales, aunque el reto consiste ahora en eliminar las barreras estructurales de género que limitan o imposibilitan a las mujeres el acceso a alguno de estos puestos.

La conquista de los derechos político-electorales de las mujeres es un fenómeno relativamente reciente en la agenda gubernamental a nivel mundial. A mediados del siglo xx se establecieron diversas regulaciones en el ámbito internacional que sentaron las bases para el reconocimiento de la igualdad de derechos entre mujeres y hombres. Organismos como la Organización de las Naciones Unidas desempeñaron un papel fundamental en este proceso al promover el derecho al voto de las mujeres como un primer paso para reducir la brecha de desigualdad en la ocupación de cargos públicos y erradicar la discriminación basada en el género.

Es conveniente precisar que la búsqueda de un camino paritario en la representación política es solo una primera etapa en el proceso de transformación social que elimina las barreras

⁵ Expediente de la Sala Ciudad de México SCM-JDC-7/2024 y acumulados.

estructurales de género. Aún hay temas pendientes dentro de este fenómeno político y social, como la incipiente formación de cuadros de mujeres que reciban capacitaciones para el desarrollo de sus liderazgos, así como el control de las elites partidistas que postula a las familiares de las figuras de los varones como esposas, hijas y familiares, quienes llegan a ocupar los cargos sin contar con una perspectiva de género que detone su posicionamiento ante la sociedad.

Bajo esta tesitura, Bassols y Massolo (1998) destacan tres principales razones por las cuales las mujeres aún no han logrado una verdadera equidad ni paridad en la política mexicana local. La primera de ellas tiene que ver con los esfuerzos aislados que no propician la formación de candidaturas femeninas frente al gobierno local, considerando al municipio como el núcleo más duro y resistente al control masculino, por ser este el poseedor de las estructuras de redes y el espacio político en el que se presenta mayor discriminación hacia las mujeres. Como segunda razón, se considera la falta o debilidad de organizaciones o movimientos locales de mujeres que sirvan como grupos de presión ante dichos actores políticos e impulsen liderazgos femeninos en la democracia local. Finalmente, el tercer aspecto tiene que ver con la ausencia de redes o asociaciones de mujeres municipalistas en funciones, o bien, exfuncionarias que se encuentren articuladas para defender y promover los intereses de las alcaldesas.

En efecto, la transformación y detonante de la generación de nuevos cuadros al interior de los partidos, obligados por el aspecto formal, es un proceso lento y gradual que comienza con la postulación de candidaturas de mujeres pero que tiene que irse fortaleciendo con el seguimiento de una agenda de género en la cual, desde lo local, tiene que impulsarse dicha perspectiva con la finalidad de que la participación de las mujeres se dé, en consecuencia, libre de violencia y de todo tipo de discriminación de género.

Conclusiones

Los desafíos a los cuales se enfrentan las mujeres no concluyen en la contienda electoral, al contrario, tienden a ser mayor objeto



de crítica y escrutinio público cuando llegan a asumir algún cargo. Las elecciones de 2024 en México fueron consideradas las más grandes de la historia debido al número de cargos en disputa y al total de personas inscritas en el listado nominal. Como resultado, hoy en día se registra el mayor número de mujeres mexicanas en cargos públicos. Sin embargo, esta mayor participación también las expone a situaciones de vulnerabilidad, incluyendo la violencia política en razón de género. Aunque las autoridades competentes han comenzado a abordar esta problemática, aún persiste la necesidad de transformar una sociedad arraigada en estereotipos que favorecen a los hombres.

El reto no es menor. El estado de Hidalgo ha destacado a nivel nacional por atender a través de medidas de exclusividad las candidaturas de mujeres a nivel municipal, con el ánimo de hacer realidad la igualdad material y con ello revertir el bajo número de mujeres que presidían los ayuntamientos. El desafío ahora consistirá en llevar a cabo acciones que protejan a las mujeres ante posibles casos de violencia política en razón de género, en los cuales se busca intimidar o menoscabar su actuar por la simple condición de ser mujeres. Asimismo, que en los próximos procesos electorales, mediante los cuales habrán de renovarse los 84 ayuntamientos de la entidad, se evite reducir el número de mujeres que actualmente presiden las administraciones públicas municipales. De este modo se logrará promover el desarrollo político de las mujeres a través de la formación de cuadros al nivel interno de los partidos. Estas medidas, además, no deben ser de carácter temporal, sino que deben resultar una garantía para cada mujer.

La paridad de género en las legislaturas locales y federales es una realidad que se ha logrado alcanzar como producto del trabajo arduo y constante de las mujeres que, poco a poco, fueron integrando en la agenda del gobierno el deber de resarcir esa subrepresentación en la ocupación de cargos de nivel decisorio; si bien, como se mostró en esta investigación a nivel nacional, el pendiente se sitúa en las presidencias municipales. El camino, por tanto, ha sido ascendente pero gradual, por lo que corresponderá a los congresos locales propiciar las medidas efectivas que garanticen su acceso al cargo.

Los resultados de esta investigación reflejan la evolución de un modelo de representación política en proceso de perfeccionamiento. Desde su implementación en las elecciones de ayuntamientos de Hidalgo en 2016, se observó un incremento significativo en el número de presidentas municipales electas. Sin embargo, en el proceso electoral de 2020 este porcentaje no se mantuvo, sino que, por el contrario, disminuyó. Esta situación merece un análisis detallado en futuras investigaciones, especialmente en relación con la agenda de gobierno de las mujeres electas y su papel en la promoción de otros perfiles femeninos en elecciones posteriores.

En suma, la designación exclusiva de municipios para mujeres en el proceso electoral pasado marcó un punto de quiebre en Hidalgo en el camino hacia la paridad de género a nivel local. Por ello, será fundamental dar seguimiento a los resultados electorales de 2027, particularmente en los 27 municipios hidalguenses que por primera vez son gobernados por una mujer. El objetivo será analizar si durante estos tres años de gestión se impulsaron los perfiles necesarios para que una mujer pueda ser postulada nuevamente en los próximos comicios municipales o si la simple postulación no garantiza el establecimiento de liderazgos políticos a nivel local.

Referencias bibliográficas

- Alarcón, O. V. (2011). *Contiendas intrapartidistas en el Distrito Federal. El caso PRD-Iztapalapa en 2009*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Alfonzo, L. B. (2016, 12 de diciembre). *El principio de paridad en las elecciones: Aplicación, resultados y retos*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/derechos_humanos/articulosdh/documentos/2016-12/PRINCIPIO%20DE%20PARIDAD.pdf
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2011). *Mujeres y participación política* (A/RES/66/130). <https://documents.un.org/access.nsf/get?DS=A%2FRES%2F66%2F130&Lang=E&OpenAgent=>
- Bassols, B. D., y Massolo, A. (1998). *Mujeres que gobiernan municipios. Experiencias, aportes y retos*. PIEM/COLMEX.
- Cámara de Diputados. (2023, 15 de octubre). *Breve historia sobre la lucha por el voto femenino*. Cámara de Diputados del Poder Legislativo Federal.



- <https://portalciudadano2.diputados.gob.mx/blog/publicacion/breve-historia-sobre-la-lucha-por-el-voto-femenino>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2004, 10 de junio). *Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/eventos/novena-conferencia-regional-la-mujer-america-latina-caribe>
- Cherif, F. M. (2015). *Myths about women's rights: How, where, and why rights advance*. Oxford University Press.
- Foro Económico Mundial. (2024). *Índice Global de Brecha de Género 2024*. The World Economic Forum.
- Gobierno de México. (2014, 3 de julio). *El 3 de julio de 1955 por primera vez la mujer mexicana emite su voto*. <https://www.gob.mx/epn/articulos/el-3-de-julio-de-1955-por-primera-vez-la-mujer-mexicana-emite-su-voto-7446>
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. (s.f.). *Procesos Electorales*. <https://www.ieehidalgo.org.mx/index.php/24-procesos>
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. (31 de octubre de 2023). *Acuerdo IEEH/CG/63/2023*. <https://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2023/Octubre/IEEH-CG-063-2023.pdf>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). (2019, 26 de marzo). *Aniversario luctuoso de Griselda Álvarez, primera gobernadora en México*. <https://www.gob.mx/inafed/articulos/aniversario-luctuoso-de-griselda-alvarez-primera-gobernadora-en-mexico>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). (2020, 12 de febrero). *73 aniversario del reconocimiento del voto de la mujer a nivel municipal*. <https://www.gob.mx/inafed/articulos/73-aniversarios-del-reconocimiento-del-voto-de-la-mujer-a-nivel-municipal>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2021a). *Censo de Población y Vivienda 2020*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2021b). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/>
- Instituto de la Mujer Oaxaqueña. (2010). *Promoción de los derechos políticos de las mujeres*. Instituto Nacional de las Mujeres.
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2019, 19 de junio). *Paridad en todo: 50 % mujeres y 50 % hombres en la toma de decisiones*. <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/paridad-en-todo-50-mujeres-y-50-hombres-en-la-toma-de-decisiones>
- Instituto Nacional de las Mujeres. (s.f.). *Panorama General de Estadísticas de Género*. <http://estadistica-sig.inmujeres.gob.mx/formas/pgeneral.php>
- Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE). *Acuerdo ITE-CG 108/2023*. <https://itetlax.org.mx/assets/pdf/acuerdos/ITE/2023/108.pdf>

- Massolo, A. (1998). *Introducción, Gobierno municipal y mujeres: Un encuentro posible*. En D. Barrera (Ed.), *Mujeres que gobiernan municipios: Experiencias, aportes y retos* (pp. 13-29). El Colegio de México.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1952). *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1979). *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*. <http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/ambito-internacional/cedaw>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1994). *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10288/3CONFERENCIA_MUNDIAL_MUJER_BEIJING_1995.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2024). *La Declaración y el Programa de Acción de Viena*. <https://www.un.org/es/events/humanrightsday/2013/about.shtml#:~:text=La%20Declaraci%C3%B3n%20y%20Programa%20de,derechos%20humanos%20en%20el%20mundo>
- ONU Mujeres. (2015, 15 de enero). *Los derechos políticos de las mujeres y cómo defenderlos*. <https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2015/01/DERECHOS%20POLI%C3%ACTICOS%20DE%20LAS%20MUJERES.pdf>
- ONU Mujeres. (2018). *Participación política de las mujeres a nivel municipal: Proceso Electoral 2017-2018*. ONU MUJERES.
- ONU Mujeres. (2022). *Liderazgo y participación política de las mujeres*. Comisión de la Condición de la Mujer.
- Partida Sánchez, E. (2017). *La cultura de los derechos político-electorales: El camino seguido por las mujeres para su pleno ejercicio*. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2020, 5 de abril). *Desigualdad estructural*. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/relaciones-institucionales/documentos/sabias-que/Sabias_que_desigualdad_estructural_abril.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2021). *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. <https://www.scjn.gob.mx/igualdad-de-genero/cedaw>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2009, 30 de diciembre). Sentencia SUP-JDC-3049/2009 y SUP-JDC-3048/2009 acumulado. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-03049-2009>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2011, 30 de noviembre). Sentencia SUP-JDC-12624/2011 y Acumulados.



- <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/sup-jdc-12624-2011>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2014, 25 de abril). *Acciones afirmativas de género*. [https://te.gob.mx/consultareforma2014/node/5783#:~:text=En%20la%20segunda%20etapa%20\(2002,femenina%3A%20alrededor%20de%2023%25\)](https://te.gob.mx/consultareforma2014/node/5783#:~:text=En%20la%20segunda%20etapa%20(2002,femenina%3A%20alrededor%20de%2023%25))
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2024, 16 de febrero). Sala Ciudad de México. Expedientes SCM-JDC-7/2024 y Acumulados. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/df/SCM-JDC-0007-2024.pdf>
- Torres, L. E. (2016). Cuotas electorales de género e integración de Congresos. En V. A. Chorny Elizalde, M. I. Cano Estévez y M. G. Salmorán Villar (Eds.), *Estudios comparados en derecho electoral* (pp. 1-52). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.



Para citar este artículo:

Hernández López, J. (2025). Hacia una mayor representación política de las mujeres en los ayuntamientos del estado de Hidalgo. *Electorema*, 1(2), pp. 19-47. <https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema02.2025a2>

Declaración de no conflicto de interés

Quien presenta el trabajo, Jovany Hernández López, hace constar que no tiene ningún conflicto de intereses en la participación o involucramiento de intereses privados en la investigación y en el proceso editorial de la revista.



Cambio y continuidad en el proceso de designación de consejerías de los organismos electorales locales (2010-2015)

Change and Continuity in the Appointment Process of Local Council Members (2010-2015)

Jorge Luis Hernández Altamirano

Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (México)

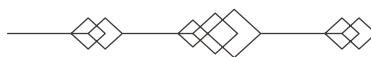
<https://orcid.org/0009-0005-8647-514X> | jorge.hernandez@ieeg.org.mx

<https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema02.2025a3>

49

Recibido: 13 de enero de 2025

Aceptado: 13 de marzo de 2025



Resumen

Como consecuencia de la reforma electoral de 2014, la relación entre el sistema electoral federal y sus pares a nivel local cambió para siempre, debido a que el anterior sistema independiente fue sustituido por sistema nacional electoral coordinado en el que se comparten y delimitan funciones. Entre otras cosas, la reforma de 2014 buscaba reducir la influencia que los gobernadores y sus partidos tenían sobre los institutos electorales locales. Por ello, la reforma determinó concentrar el proceso de designación de las personas integrantes de los órganos superiores de dirección de los organismos electorales locales, conocidos como consejerías, en manos del Instituto Nacional Electoral (INE), quitando dicho proceso de la esfera de competencia de los congresos locales, quienes anteriormente controlaban el proceso de designación por gracia de las constituciones y leyes locales.



Diez años después de esta reforma, es necesario evaluar su impacto en la autonomía y autoridad de los organismos electorales locales. Por tanto, a partir de una muestra de cuatro entidades federativas y 48 casos de designación de consejerías, este trabajo analiza algunos de los efectos inmediatos de la reforma, lo que permite encontrar diferencias entre los procesos de designación y plantear algunas ideas para, a futuro, hacer más robusto el proceso y garantizar una mejor calidad de las instituciones electorales.

Palabras clave: Organismo Público Local Electoral (OPLE), diseño institucional, autoridades electorales, autonomía, control político local

Abstract

The 2014 electoral reform permanently changed the relationship between the federal electoral system and local systems. The previous independent system was replaced by a coordinated national electoral system, where functions are shared and clearly defined. One of the reform's main goals was to reduce the influence of governors and their parties over local electoral institutes. To achieve this, the reform transferred the power to appoint members of the governing bodies of local electoral organizations, known as Councilors, to the Instituto Nacional Electoral (INE). Previously, local congresses controlled this process under local constitutions and laws. Ten years later, it is essential to assess the reform's impact on the autonomy and authority of local electoral bodies. This study examines its immediate effects by analyzing 48 cases from a sample of four federal entities. The findings highlight differences in appointment processes and propose ways to strengthen the system, ensuring higher-quality electoral institutions in the future.

Keywords: local electoral bodies, institutional design, electoral authorities, autonomy, local political control

Introducción

Una de las preocupaciones más profundas del sistema político mexicano es la necesidad de contar con instituciones autónomas e independientes que garanticen que los votos cuenten y se cuen-



ten bien, en contraposición al diseño institucional predemocrático controlado por el poder político de turno. En ese sentido, ante el constante temor de que los actores políticos externos influyan en las decisiones de las instituciones electorales, se ha hecho necesario reflexionar sobre el papel de las personas que los integran, especialmente en el caso del máximo órgano de dirección de las autoridades administrativas electorales. Para ello, se han ideado una serie de controles *ex ante* y *ex post* que garanticen su autonomía y autoridad y hagan cumplir la ley electoral.

Si bien es cierto que esta ingeniería institucional está consolidada a nivel nacional, a nivel subnacional apenas en 2014 se adoptó un criterio homogéneo y estandarizado para la selección y designación de las personas que integran el Consejo General, máximo órgano de dirección de los organismos electorales locales, puestos conocidos como *consejerías*. Hasta entonces, las consejerías eran designadas por el Poder Legislativo local con procedimientos muy variados: algunos incluían a la sociedad civil, otros permitían la participación de gobernadores e incluso de los partidos políticos, lo que causó suspicacias entre los actores políticos, especialmente de la oposición, quienes pugnaban por un modelo apartidista y basado en el mérito.

Diez años después de la adopción de este nuevo esquema, y luego de más de 400 nombramientos mediante un método cada vez más estandarizado, vale la pena examinar los cambios y las continuidades que existen entre los dos modelos de designación de consejerías para evaluar si, en efecto, contamos con perfiles más autónomos en la medida en que satisfacen los requisitos *ex ante*. En consecuencia, este artículo ofrecerá un análisis del cambio de configuración en el proceso de designación y propondrá una metodología que permitirá analizar estadísticamente semejanzas y diferencias entre los perfiles designados por los Congresos estatales y el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante CGINE) entre los años 2010 y 2015. Mediante estos hallazgos se discutirán los alcances, límites y retos de la concentración de las designaciones en una instancia central, aportando algunas ideas

para los venideros procesos de reforma de un sistema electoral en una dinámica de cambio constante.

1. La organización electoral a nivel local en México

Aunque los esfuerzos democratizadores a nivel federal tienen una larga historia, no fue sino hasta la última década del siglo xx que se sentaron las bases para la conformación de los órganos electorales locales, con la aprobación en 1989 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFPE) (Emmerich, 2009). De hecho, para 1987, el artículo 116 constitucional solo instruía de manera genérica que “la elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas” (DOF, 1987).

Sin embargo, la configuración de las autoridades electorales administrativas a nivel local no ha dejado de sufrir cambios. En ese sentido, una de las principales razones que inspiraron las modificaciones legales y constitucionales se derivó de la necesidad de asegurar que las instituciones, y las personas que las integran, contaran con condiciones que garantizaran su independencia y autonomía, cuestión esencial si consideramos que en los procesos electorales convergen decenas de actores, poderes y presiones.

1.1 La organización electoral local en la reforma electoral de 2014

El Pacto por México del año 2012 fue un inesperado acuerdo político entre el entonces recién electo presidente Enrique Peña Nieto y los tres principales partidos políticos de ese momento en México: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD). Uno de los cinco puntos principales fue la gobernabilidad democrática y entre sus compromisos se incluyó la idea de crear una autoridad electoral nacional única que se encargara de organizar todas las elecciones a nivel federal, local y municipal (Presidencia de la República, 2012).

En la propuesta de reforma político-electoral presentada por el PRD, se consideraba que las autoridades electorales en el ámbito local carecían de independencia e imparcialidad. De acuerdo con



la misma redacción, un tipo de clientelismo político bloqueaba la autonomía de la función electoral. Se propuso entonces la creación de un Instituto Nacional Electoral (INE) que sustituyera al Instituto Federal Electoral (IFE) y a las treinta y dos autoridades electorales administrativas locales (PRD, 2013).

Por otro lado, la propuesta de reforma político-electoral presentada por el PAN también pretendía salvaguardar a la organización electoral local de las presiones políticas y los esquemas clientelares. Esta señalaba que las instituciones electorales locales eran manejadas y subyugadas por los gobernadores como resultado del control de éstos sobre los congresos locales, responsables, a su vez, de la selección y nombramiento de los funcionarios electorales (PAN, 2013).

Finalmente, el sistema aprobado más adelante intentó conciliar las exigencias de los partidos de oposición, los argumentos en favor del federalismo y las no pocas presiones de las gubernaturas. No obstante, tras la aprobación de la reforma electoral en 2014, el federalismo cambió definitivamente, pues pasó de ser un sistema independiente de dos niveles (local y federal) a uno integrado y coordinado bajo la tutela del INE.

Entre los muchos cambios que impulsó esta reforma es importante recordar que introdujo el concepto de Organismo Público Local Electoral (OPLE) en el que tendrían voz y voto un consejero presidente y seis consejos electorales ciudadanos. Se estableció que las personas candidatas a consejerías electorales debían ser originarias de la entidad de la República en la que participaran, o haber residido en ella por lo menos cinco años antes de su designación. A diferencia del arreglo institucional anterior, los nombramientos quedaron en manos del CGINE, institución a la que también se le confirió la capacidad de remover a los integrantes de los Consejos Generales de los OPLE en cualquier momento del periodo de siete años.

Asimismo, y de modo muy importante, al introducir el esquema de consejerías electorales se hizo a las personas integrantes corresponsables de las actividades del OPLE y ya no solo ciudada-

nos con carácter de asistentes, sino participantes del seguimiento de las actividades a través de comisiones.

1.2 *Retos de los procesos de designación en las autoridades electorales locales*

Como se mencionó anteriormente, el proceso de designación de consejerías electorales para los órganos de gestión electoral a nivel local ha motivado el interés de muchos académicos (ACE Project, 2025). La hipótesis sostenida por los políticos, y por la sociedad en general, es que cuando el proceso estuvo en manos de las legislaturas estatales, como hasta antes de 2014, los gobernadores tenían gran poder de influencia para colocar perfiles afines a ellos en las instituciones electorales. Pero el estudio de los procesos de designación en las instituciones electorales no es una preocupación exclusiva del contexto mexicano, ni tampoco completamente reciente. Así, en el trabajo de Hartlyn et al. (2009), los autores proporcionan un esquema para evaluar la autonomía de los órganos de gestión electoral, esquema que ha sido utilizado posteriormente por otros estudiosos quienes aplicaron el modelo a casos subnacionales en el país.

Hartlyn et al. establecieron una clasificación de los órganos de gestión electoral según el grado de influencia en los partidos, desde los más influenciados hasta los más independientes: 1) dominados por un partido único, 2) mixto-partidario, 3) independiente mixto-partidista, 4) independiente de los partidos políticos. Asimismo, y de especial relevancia para esta investigación, estudiaron el proceso de nombramiento y la duración del mandato, dos aspectos con los que determinaron el grado de independencia de los órganos electorales. En el caso del proceso de nombramiento, se consideró que, a medida que aumentaba el número de actores e instituciones incluidas en el nombramiento, los órganos de dirección eran más independientes. Además, después del análisis estadístico, concluyeron que es importante evaluar y ponderar las instituciones electorales porque tienen un efecto importante en la calidad de las elecciones. Sin embargo, el impacto tiene matices porque hubo ejemplos de órganos de gestión electoral con influencia partidista, cuyos miembros fueron nombrados por un solo actor, pero que fi-



nalmente sí produjeron resultados electorales confiables y la idea de procesos de calidad (2009, p. 33).

En el caso mexicano, Mirón Lince (2011) observa que al inicio de la transición política en México los partidos políticos coincidieron en la importancia de la autonomía e independencia de sus miembros, junto con el desarrollo del sistema electoral, especialmente en el nivel local; no obstante, las fuerzas políticas estaban interesadas en establecer una relación cercana con los miembros de los órganos de dirección de las autoridades electorales. En resumen, la autonomía e independencia de los órganos electorales era una situación incómoda para los partidos y los gobernadores.

En un estudio sobre las instituciones electorales a nivel local en México, Mirón Lince sostiene que el diseño institucional creado a principios de los años 90 había quedado superado porque las personas que integraban los órganos de dirección no cumplían con los requisitos de independencia y su acción respondía a intereses partidistas, produciendo inestabilidad política y desconfianza entre los ciudadanos (2011, p. 15). Se presentaron entonces diversas reformas electorales locales que frecuentemente incluían cambios en el proceso de designación, lo cual favorecía que la selección de los órganos electorales fuera altamente partidista y casi siempre cercana al gobierno o partido político a cargo.

Como ejemplo de la influencia partidista de los órganos de gestión electoral a nivel local a finales de los años 2000, Mirón Lince señala algunos casos: Oaxaca, donde la participación para integrar el Consejo General de órganos de gestión electoral debía ser a través de un partido; Guanajuato, donde el gobernador tenía representación ante el Consejo General; y el Estado de México y Tlaxcala, donde el congreso local elegía al Secretario General de los Institutos Electorales sin la participación de las consejerías. En resumen, el proceso de nombramiento antes de la reforma electoral de 2014 presentaba tres problemas principales: 1) los procedimientos no eran claros respecto de la participación de los partidos políticos; 2) el proceso de designación se convirtió en un tema político absoluto donde los diputados expresaban

sus preferencias e ideas preconcebidas; 3) la conformación de los órganos electorales reflejaba un acuerdo político, por lo que si el panorama político cambiaba las consejerías perdían fuerza y legitimidad (2011, p. 42).

En contraste, De la Cruz (2013) argumenta que el acuerdo político que produce designación de órganos electorales locales por consenso en una cámara legislativa multipartidista brinda legitimidad a las autoridades electorales y fortalece sus capacidades. El autor recomienda cambiar el proceso de nombramiento para garantizar que se designen perfiles imparciales; sin embargo, dice que hay que respetar el federalismo. Por su parte, López y Yescas (2014, p. 29) consideran que, en el caso de Oaxaca, entre 1995 y 2011 la institución administrativa local electoral era un sistema partidista mixto, donde el gobernador proponía un presidente del Consejo General y los tres principales partidos (PRI, PAN y PRD) dos consejeros cada uno. Este resultado es conocido en la literatura como un *sistema de cuotas*.

El caso Oaxaca es paradigmático porque permite ponderar los efectos que el cambio partidista en la gubernatura produjo en las instituciones electorales. En las designaciones de 2012, en primer lugar, el PRI quedó marginado de la negociación y se volvió incapaz de impulsar sus propuestas. Finalmente, con el apoyo del resto de partidos, se integró el Consejo General que incluía perfiles independientes y no solo cuotas partidistas. Así, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), que también se convirtió en un organismo autónomo, adoptó un modelo mixto-partidista independiente (López y Yescas, 2014, p. 30). Tras analizar el proceso para designar a los miembros del Consejo General de la autoridad administrativa electoral posterior a la reforma de 2014, en el caso de Oaxaca, López y Yescas concluyeron que las personas designadas por el CGINE en 2014 no constituían un órgano plenamente independiente, sino que implicaban un retorno al sistema partidista mixto; y si bien la influencia de los gobernadores se redujo, la influencia pasó de las elites locales a las nacionales.



En resumen, muchos autores y frentes han criticado el proceso de designación de consejerías electorales controlado por el Congreso, vigente hasta antes de la reforma de 2014, porque se estimaba que en lugar de tender a construir un acuerdo por consenso impuso un sistema de cuotas donde cada partido buscaba promover perfiles afines que produjeran la distribución de los espacios disponibles. Como ejemplo de esto, Mirón Lince (2013) muestra la incapacidad de la Cámara de Diputados de México para postular miembros del IFE en 2010.

2. Independencia y autonomía: sobre los nombramientos de integrantes de Organismos Constitucionales Autónomos (OCA)

Hasta ahora se ha revisado la literatura y estudios relacionados con la independencia de los organismos electorales, así como su aplicación en el caso mexicano. Pero conviene dar un paso atrás y preguntarse, ¿cómo medir la autonomía de los miembros de los consejos generales de los órganos electorales locales? O, en otras palabras, ¿el actual sistema de designación, diseñado en 2014, sirve para blindar a las instituciones electorales locales de presiones políticas externas, como se acusó anteriormente?

La cuestión de la autonomía es un tema relativamente novedoso en el diseño institucional mexicano. De hecho, los órganos especializados creados y amparados por la constitución, denominados órganos constitucionales autónomos (Ugalde, 2010) datan de las décadas de los años 90 y 2000. Estos asumen áreas especialmente sensibles de responsabilidad estatal que por su relevancia política no pueden atribuirse a ninguno de los Poderes clásicos de la República (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), pero que, al mismo tiempo, deben ser ejecutados por un órgano técnico con plenas facultades de decisión e interpretación, además de plena autonomía para gobernarse y decidir sobre el manejo de sus recursos. Esta definición incluye tanto al anterior IFE como al actual INE, así como a los órganos electorales locales que tienen la función estatal especializada de organizar los procesos electorales para la renovación del poder y el ejercicio de los derechos de participación ciudadana.

Faustino (2016) aborda la dificultad del concepto de *autonomía*, básicamente porque en ocasiones suele reducirse al diseño institucional desde una perspectiva jurídica, olvidando que la autonomía existe en su aplicación y no solo en su enunciación. Ante ese desafío, el autor propone una perspectiva política para ponderar la autonomía en los órganos electorales locales.

Al respecto, parece que no es inútil preguntarse si, en efecto, el actual arreglo institucional ha sido efectivo para asegurar que las agencias cumplan con sus funciones. En ese orden de ideas, esta investigación retoma la propuesta de Brinks y Blass quienes, en un estudio sobre la capacidad de los jueces constitucionales para fallar contra el poder, afirman que el objetivo de la autonomía institucional es la “capacidad de respuesta a una coalición de control inclusiva y pluralista que no puede ser capturada fácilmente por algún interés o facción específica” (2018, p. 24). Para ellos, un tribunal constitucional, en este caso un órgano electoral, estará empoderado en la medida que tenga condiciones de autonomía y autoridad.

Tabla 1. Dimensiones de autonomía de acuerdo con la teoría del empoderamiento judicial

Componente	Tipo de controles	Fase
Autonomía	Controles <i>ex ante</i>	Proceso formal de designación
	Controles <i>ex post</i>	Medios de castigo o recompensa a los jueces

Fuente: Brinks y Blass (2018).

El componente de autonomía, explicado en la Tabla 1, se divide en dos dimensiones (controles *ex ante* y *ex post*), ambas visibles en el proceso de designación de los miembros de los OPLE. Por otro lado, el componente de autoridad, que mide los alcances y límites de la actuación de los jueces constitucionales, responde en este caso a la división de competencias entre el INE y los OPLE, división marcada en la Constitución y las leyes electorales¹.

¹ Por otro lado, para conocer los alcances del componente de autoridad hace falta analizar las decisiones de los OPLE y, especialmente, su definitividad ante órganos jurisdiccionales electorales, objetivo que rebasa los límites de este artículo.



Con la teoría de la autonomía y la autoridad como horizonte, esta investigación se centrará en las condiciones *ex ante* (exigencias de residencia, trayectoria, probidad), mientras que las condiciones *ex post* (posibilidad de ser removido mediante un proceso sancionatorio, político o disciplinario) podrán ser materia de análisis sucesivos, específicamente sobre los procesos de remoción de consejerías avalados por el INE. Por tanto, este artículo busca explicar si el cambio en el proceso de nombramiento antes mencionado ha permitido disponer de perfiles que, al cumplir mejor los controles *ex ante*, resulten de mayor calidad; o si, por el contrario, la calidad de los perfiles no ha cambiado y, por lo tanto, el sistema electoral a nivel local continúa funcionando con buenos resultados.

Entonces, vale la pena examinar el componente de autonomía con respecto al mecanismo de designación de los miembros de los organismos públicos locales. Como se señaló anteriormente, las breves indicaciones legislativas que configuraron el sistema electoral entre 1987 y 2014 sobre cómo debían ser los órganos electorales a nivel estatal permitieron una amplia gama de características según las decisiones de cada legislatura local.

2.1 *Designación de consejerías electorales locales: diferentes recetas para la autonomía*

Hasta la reforma de 2014, el nombramiento de los miembros del órgano electoral local fue visto con desconfianza por políticos opositores y estudiosos del tema, quienes consideraron que “la intervención de los partidos políticos en la integración de los órganos electorales parece ser un denominador común” (Revelles, 2009, p. 71). Este margen de configuración de los congresos locales para definir el procedimiento de integración de sus órganos administrativos electorales provocó una amplia variedad de experiencias que explicaron resultados dispares en su trabajo y, al mismo tiempo, constituyeron límites a su autonomía y alcance.

A modo de ejemplo, Astudillo y Córdova (2010) revisaron en un estudio formal las características jurídicas de los organismos locales estatales. Entre otras cosas, encontraron que las disparidades comenzaban por el tamaño de los Consejos Generales, ya

que en dieciséis de los 32 estados los Consejos Generales de los órganos electorales locales estaban integrados por siete personas; en catorce estados eran cinco y en dos estados, nueve consejerías. Por otro lado, en cuanto al proceso de designación de miembros de los Consejos Generales, encontraron que en la mitad de las entidades hubo una convocatoria pública de postulaciones, pero en doce de ellas la postulación fue íntegramente política, mientras que en cuatro hubo una consulta que, en ocasiones, incluía la participación de partidos políticos. Respecto del proceso de evaluación de los perfiles propuestos, se pudo asegurar que en su mayor parte fue opaco, ya que el procedimiento no estaba regulado en la legislación local, sino que dependía de cada convocatoria. De hecho, solo cinco de las entidades contemplaron una prueba de conocimientos, tres previeron la comparecencia ante el Congreso y solo en un caso se aplicó una entrevista.

Además, las diferencias también incluyeron el proceso de votación de las personas a designar, lo que modificó definitivamente la calidad de la deliberación en los congresos estatales. Así, en catorce de los estados era requerida la mayoría calificada para aprobar a los miembros de los Consejos Generales, considerando las diputaciones presentes, mientras que en quince de ellos el cálculo se realizaba con base en el número total de escaños. En seis de las entidades incluso se contempló una insaculación en caso de que ninguna de las propuestas prosperara (Astudillo y Córdova, 2010).

Luego de este breve repaso a los requisitos de las personas designadas como miembros de organismos públicos locales, no sorprende que existiera el temor de que estos organismos quedaran subordinados a intereses partidistas y gubernamentales y que las herramientas ciudadanas contenidas en las reformas electorales fueran desactivadas, con la consecuencia de que no se garantizaría la independencia y objetividad de los procesos electorales.

Bajo estas consideraciones, la reforma de 2014 tenía como núcleo las siguientes características:

- 1) La Constitución facultaba al INE para nombrar, y también para remover, a los miembros del máximo órgano de gobierno



de los OPLE. Además, estableció como requisitos que los candidatos deben ser naturales de la entidad en la que participan o tener una residencia efectiva de al menos cinco años, y cumplir con los requisitos de perfil e idoneidad que establece la ley.

2) La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) estableció en siete el número de consejerías designadas para un período de siete años. También incluyó como requisitos ser mexicano por nacimiento, tener cédula para votar vigente, tener más de 30 años al día del nombramiento, tener un título profesional con al menos cinco años de antigüedad y exclusiones de haber participado como persona candidata, dirigente de partido o funcionaria pública de primer orden.

3) La LGIPE dispuso la publicación de convocatorias públicas indicando los cargos y periodos a designar, plazos, órganos encargados del registro de los interesados, requisitos, documentación y procedimiento a seguir.

4) El reglamento del INE para el nombramiento y remoción de las presidencias y consejerías electorales de los OPLE determinó que el proceso de selección constaría de las siguientes etapas: a) convocatoria pública, b) registro de candidatos, c) verificación de requisitos legales, d) prueba de conocimientos y comparación de documentos, e) ensayo presencial y d) evaluación curricular y entrevista.

Por tanto, es necesario medir los efectos que todo esto ha tenido en los perfiles, características y potencial de las personas elegidas. Si en el pasado se acusó a los Congresos locales de viciar el proceso y someterlo a criterios de conveniencia partidista, es de esperar que este mecanismo, que deja a los partidos fuera del proceso de selección, medición y propuesta de personas, rompa con características y efectos del proceso anterior y, por tanto, permita escoger perfiles autónomos y con mejores condiciones para que la institución cumpla su función.

3. Una propuesta metodológica para medir el efecto del cambio en el proceso de nombramiento

Hasta este punto ha quedado claro que el esquema de nombramiento de los miembros de los Consejos Generales de los OPLE implementado por la reforma electoral de 2014 satisface mejor las condiciones formales *ex ante* que refuerzan la garantía de autonomía. También se ha enfatizado que la naturaleza de la tarea de los OPLE requiere que sus miembros cuenten con habilidades técnicas y herramientas profesionales que les permitan tratar con diversos actores y grupos de presión.

En este sentido, es importante reconocer que el modelo de designación de OPLE es un mecanismo innovador en un contexto en el que constantemente se busca desvincularse de los partidos al hacer nombramientos, generalmente en manos del Poder Legislativo. Sin embargo, no está claro que el sistema de cuotas partidistas tenga realmente un efecto negativo en el nombramiento, pues la composición dividida de los órganos legislativos tiende a la negociación y, por tanto, a la moderación de los perfiles preferidos por los jugadores, como observa Hernández-Altamirano (2019) para el caso de los Tribunales Constitucionales de Iberoamérica. Estas dudas son especialmente relevantes cuando se considera, además, que el mexicano es un sistema de tipo federal con un amplio rango de diferencias regionales y estatales. En otras palabras, ni todas las gubernaturas y congresos eran igual de poderosos, ni la deliberación era pobre en todos los casos.

Por otro lado, en la misma línea del sesgo de partidismo, algunos autores se han preguntado si el proceso centrado en el INE escapa a la influencia de los partidos y otros poderes del gobierno, pues vale recordar que los miembros del CGINE siguen siendo elegidos por la Cámara de Diputados (dos tercios de los miembros presentes, según el artículo 41 constitucional). Dada la naturaleza de la función electoral, no faltarán dudas sobre la simpatía o animosidad de los afiliados con uno u otro partido político, máxime cuando el proceso de designación no siempre ha estado marcado por la negociación o discusión, sino que, a veces, responde a una mayoría partidista que empuja sus preferencias aun a costa de la deliberación.



Con preocupaciones similares, Méndez y Loza (2017) estudiaron el proceso de designación de los diecisiete Consejos Generales designados para el proceso electoral local de 2015. Para ello, construyeron indicadores basados en los puntajes obtenidos por las personas aspirantes a consejerías en el examen estandarizado, así como en la brecha entre esos puntajes y el nombramiento final. Estos datos concluyen que, si bien existe una mayor demanda de conocimientos técnicos dado el mecanismo de designación, no se ha logrado desterrar el sesgo político y, por tanto, se generan resultados indeseables en la calidad e integridad electoral.

Por su parte, Torres Ruíz (2014) consideró que, si bien las etapas contempladas en la convocatoria eran mecanismos ideales para asegurar que el proceso de designación de los miembros de los OPLE en 2015 tuviera perfiles adecuados, este proceso se vio desvirtuado por decisiones del CGINE; entre ellas, la posibilidad de que afiliados al Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) pudieran participar en la convocatoria, aunque la propia LGIPE lo prohibió (Jurisprudencia 5/2024). Por otro lado, a juicio de Torres Ruíz, la prueba de conocimientos limitó el acceso a personas que no tenían las mayores habilidades técnicas en aspectos electorales pero que podían asegurar mejor la ciudadanización de los OPLE. Para el autor, el hecho de que algunos de los nombramientos no pudieran ser aprobados por consenso y que se señalaran perfiles en distintos OPLE por su cercanía partidista, especialmente con el PRI, era un síntoma de que el proceso puede mejorarse.

No podemos olvidar que la arquitectura de la reforma de 2014 tuvo como base la convicción de que los órganos electorales locales estaban dominados por los gobiernos estatales y los partidos oficiales. En aquellos tiempos, el epíteto *nuevos virreyes* se hizo popular para designar a los estados en los que los gobernadores concentraban poderes, incluido el poder político. Ayala y Triana (2020) concluyen, tras estudiar la calidad electoral en 26 entidades federativas para el período 2015-2019, que la reforma de 2014 no ha tenido un efecto significativo en la calidad de la democracia subnacional, calidad que ya era alta al inicio; no obstante, vale la pena observar los resultados electorales.

Esta investigación parte del supuesto de que el nuevo mecanismo de designación de las personas que ocupan los consejos de los OPLE tiene efectos visibles en las condiciones de autonomía de dichas personas y, por ende, de la institución electoral. Los efectos se reflejan en los perfiles seleccionados para integrar los máximos órganos de dirección, los cuales han sido elegidos mediante mecanismos diseñados para evitar sesgos políticos. Esto contradice lo argumentado por Méndez y Loza (2017) y resalta el carácter técnico y la prevalencia de perfiles ciudadanizados, en oposición también a la conclusión de Torres (2014). Además, tiene un impacto significativo en la calidad de la democracia subnacional, en contraste con los datos presentados por Ayala y Triana (2020).

Bajo esta lógica, utilizaremos una teoría neoinstitucionalista, de carácter histórico, enfocada a medir las condiciones de autonomía y autoridad de las personas que integran los órganos electorales locales del país en el periodo 2010-2014. Asimismo, se analizará el proceso de selección y los perfiles designados para el cargo de consejería en un órgano electoral local. Se estudiarán tanto los nombramientos realizados después de la reforma de 2014, bajo el control del INE, como la designación de quienes ocupaban el cargo antes de la reforma, cuando este proceso estaba a cargo de los Congresos estatales. Sin embargo, para efectos de orden, se seleccionarán cuatro de las 32 entidades federativas existentes y se incluirá un corte temporal entre los años 2010 y 2015, lo que da como resultado una base de datos cuantitativa en la que se incluyen todas las observaciones: una por cada designación, independientemente del órgano que la haya realizado o de que haya sido la misma persona (designada por el Congreso y ratificada por el CGINE para un nuevo periodo).

Los datos obtenidos a partir de este estudio permitirán encontrar cambios o continuidades en el perfil de las personas que han sido elegidas para formar parte de los órganos electorales locales. Los perfiles permitirán descubrir si ha habido avances en términos de autonomía o autoridad; o si, por el contrario, factores externos siguen influyendo en dicho procedimiento de designación.



La información para la construcción de la base de datos se ha obtenido del sistema de información de las convocatorias emitidas por el INE para la integración de los OPLE de 2014 a 2015, así como de una serie de solicitudes de acceso a la información realizadas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. En el caso de los nombramientos anteriores al esquema de 2014, se han revisado diarios de debates y archivos de los Congresos locales de los cuatro estados de la muestra, así como memorias, documentos históricos y fuentes periodísticas.

Como primer paso para la selección de la muestra de cuatro estados, con los resultados electorales a nivel de gubernatura en los estados, se construyeron cuatro bloques sobre la probabilidad de que, en las elecciones entre 1997 y 2022, resultaran alternancias partidistas. Una vez agrupados los treinta y dos estados en cada uno de estos cuatro bloques, se eligió un estado por cada bloque: Michoacán entre los estados con muy alta probabilidad de alternancia, Aguascalientes entre los estados con alta probabilidad de alternancia, Veracruz entre los estados con baja probabilidad de alternancia, y Guanajuato entre los estados con muy baja probabilidad de alternancia.

Tabla 2. Probabilidad de cambio de partido político en el poder en elecciones a gubernatura (1997-2022)

Probabilidad de cambio	Límites	Estados
Muy alto	0.76 – 1	Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Tlaxcala
Alto	0.51 – 0.75	Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Yucatán, Zacatecas
Bajo	0.26 – 0.5	Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Jalisco, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz
Muy bajo	0 – 0.25	Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Guanajuato, Hidalgo, México

Fuente: Elaboración propia.

Posteriormente, y considerando que el proceso de designación de consejeros electorales previo a la reforma de 2014 variaba entre las entidades debido a las normativas locales, que eran muy

diferentes entre sí, se procedió a revisar las características específicas de este proceso en cada una de las cuatro entidades de la muestra, como se refleja en la Tabla 3.

Tabla 3. Características del proceso de selección de consejerías electorales en los estados de la muestra en el periodo 2010-2014

Estado	Número de consejerías electorales	Propuestas	Regla de votación	Consulta social
Aguascalientes	5	Todos los diputados	2/3 de los miembros del Congreso. Considera una insaculación si la mayoría calificada no es alcanzada.	No
Guanajuato	5	Grupos parlamentarios: 3 propuestos por el partido mayoritario, 1 por el segundo, 1 por el resto de los partidos	2/3 de los miembros del Congreso	No
Michoacán	5	Grupos parlamentarios	2/3 de los miembros del Congreso	No
Veracruz	5	Grupos parlamentarios	2/3 de los miembros del Congreso	Sí, previa consulta social

Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes citadas.

Así, se observa que en las cuatro entidades de la muestra se elegían cinco consejerías que debían ser aprobadas por una mayoría calificada. Exceptuando a Aguascalientes, donde todas las personas integrantes de la legislatura podían formular propuestas, en las otras tres entidades eran los grupos parlamentarios quienes podían hacerlo. Guanajuato incluso contemplaba un sistema de cuotas en el que el grupo parlamentario mayoritario proponía a tres de las consejerías, mientras los dos restantes se distribuían entre el resto de las fuerzas políticas. De las cuatro entidades de la muestra, la consulta a la sociedad u otros actores solo estaba considerada en Veracruz.



En ese contexto de relación y negociación de fuerzas políticas se denunciaba que, en caso de que estas no pudieran llegar a un acuerdo, los nombramientos se detenían, dejando a las instituciones con plazas vacantes e incluso inoperantes, lo que las debilitaba y contribuía a la desconfianza ciudadana. De hecho, de todo el país solo Aguascalientes contemplaba un sorteo en caso de que ninguna de las propuestas alcanzara el umbral de votación requerido.

Ahora, en la Tabla 4 pueden observarse los requisitos *ex ante* que señala la teoría y que eran requeridos en el proceso previo a la reforma de 2014 por las legislaturas estatales.

Tabla 4. Requisitos *ex ante* para ser designado como consejero electoral (2010-2013)

ESTADO	Mexicano por nacimiento	Registro Federal de electores	Edad mínima	Título profesional	Antigüedad título	Años de residencia	Restricción candidatura	Restricción dirigencia partidista	Restricción funcionalia
Aguascalientes	Sí	Sí	30	Sí	-	5	5	5	3
Guanajuato	Sí	Sí	-	-	-	-	-	Sí	-
Michoacan	Sí	Sí	28	Sí	-	5	5	3	4
Veracruz	-	Sí	25	Sí	-	2	3	5	2

Fuente: Elaboración propia.

Es importante señalar que la ciudadanía mexicana por nacimiento era requerida en tres de las cuatro entidades de la muestra, mientras que la inscripción en el padrón electoral y contar con credencial de elector era requerido en todas. En dos de los estados se exigía una residencia mínima de cinco años y, en otro, una residencia mínima de dos años. Salvo en Guanajuato, las legislaciones locales establecían edades mínimas para ser consejero electoral y, si bien era requerido un título profesional en tres de las cuatro entidades, en ninguno de los casos se contemplaba que este tuviera una antigüedad mínima.

Ahora bien, en el orden de incompatibilidades, las legislaciones aplicadas antes de la unificación del sistema electoral nacional contemplaban la imposibilidad de ser designado consejero electoral de haber sido candidato a un cargo de elección popular, dirigente de un partido o alto funcionario; esto se aplicaba prácticamente en todos los casos, aunque la restricción variaba en su temporalidad.

4. Resultados de los componentes de la autonomía en las entidades de la muestra seleccionada

Una vez consideradas las condiciones legales, se procedió a construir la base de datos de designaciones en los estados de la muestra, llegando a un total de 48, de las cuales veinte fueron realizadas por los congresos locales y 28 por el CGINE, como se muestra en la Tabla 5.

Tabla 5. Consejerías electorales designadas entre 2010-2015 y órgano responsable de su designación

	Congreso Local	INE	Total
Aguascalientes	5	7	12
Guanajuato	5	7	12
Michoacán	5	7	12
Veracruz	5	7	12
TOTAL	20	28	48

Fuente: elaboración propia.

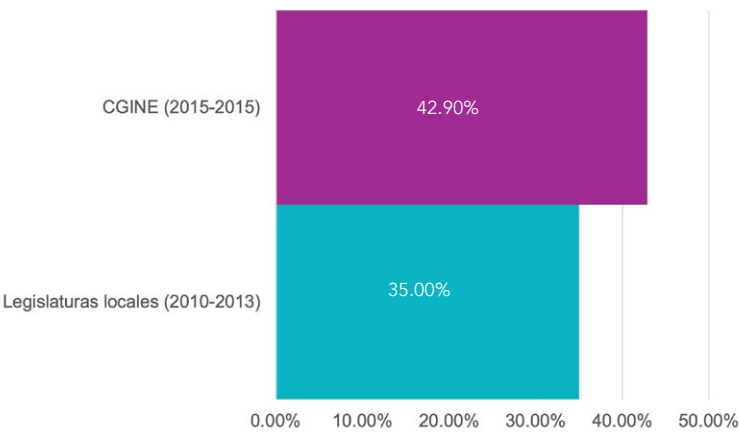
Es importante señalar que, para el caso de Guanajuato, solo se consideraron los nombramientos de consejerías propietarias y no de supernumerarias, que por mandato legal asumían la consejería ante la falta de las propietarias.

Posteriormente se elaboró una base de datos para cada una de las 48 designaciones, que incluyen a 45 personas distintas; tres de ellas (una en Aguascalientes y dos en Michoacán), que ya habían sido designadas por el Congreso local, fueron elegidas nuevamente por el INE. En esta base se observaron las siguientes características: género, formación educativa, experiencia profesional y la experiencia electoral en específico.



La primera diferencia entre los nombramientos de estas cuatro entidades de la muestra se observa en el avance en la designación de mujeres, aunque sin alcanzar el mandato constitucional de paridad en todo, aterrizado en 2019 y cuya implementación ha permitido que el INE ejecute 23 convocatorias exclusivas para mujeres en la integración de los consejos estatales de los OPLE, entre 2019 y 2024 (INE, 2024, p. 62).

Figura 1. Porcentaje de mujeres designadas como consejeras electorales en los estados de la muestra (2010-2015)



Fuente: Elaboración propia.

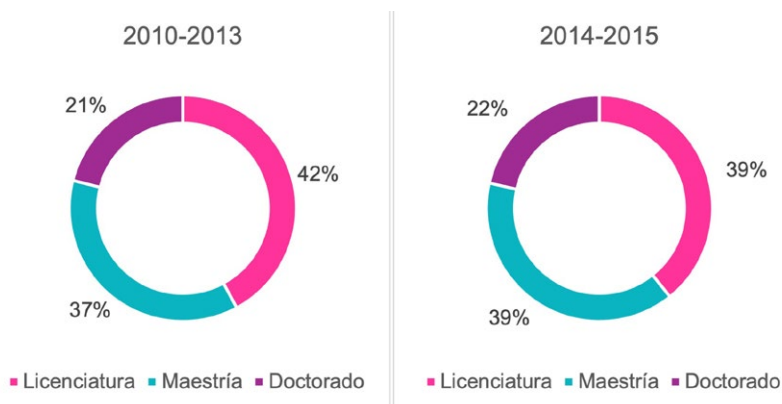
La inclusión de mujeres fue especialmente significativa en el caso del OPLE de Guanajuato, donde solo una mujer había sido designada consejera propietaria en el periodo 2003-2006. Por el contrario, en Aguascalientes el último nombramiento realizado por el Legislativo incluyó a cuatro mujeres en los cinco espacios de consejerías, mientras que el CGINE nombró a tres mujeres entre las siete consejerías que integraron el Instituto Electoral de dicho estado.

Entre los nombramientos de mujeres consejeras dentro del mecanismo posterior a la reforma electoral de 2014, centralizado en el INE, ninguna de ellas fue designada como presidenta de su OPLE. Por el contrario, en las integraciones previas a la reforma electoral, los estados de Aguascalientes y Veracruz contaban con

presidentas de Consejos Generales en las personas de Lydia Georgina Barkigia Leal y Carolina Viveros García, respectivamente.

Respecto a la trayectoria académica, la reforma de 2014 incluyó la obligación de la posesión de un título profesional y su antigüedad mínima de cinco años, lo que sugeriría un impacto en el nivel académico de las personas designadas. Pero la Figura 2 muestra que el cambio en los niveles educativos no parece significativo.

Figura 2. Nivel académico de las personas designadas como consejeras electorales en los estados de la muestra (2010-2015)



Fuente: Elaboración propia.

Cuando se revisa el detalle de las áreas del conocimiento en el que las consejerías tienen licenciatura, el 70% de los nombramientos realizados por los Congresos locales recayeron en egresados de Derecho. La predominancia de ese perfil incrementó aún más en la primera ola de nombramientos del CGINE, al escoger 20 personas con la licenciatura en Derecho entre sus 28 designaciones (71.4%).

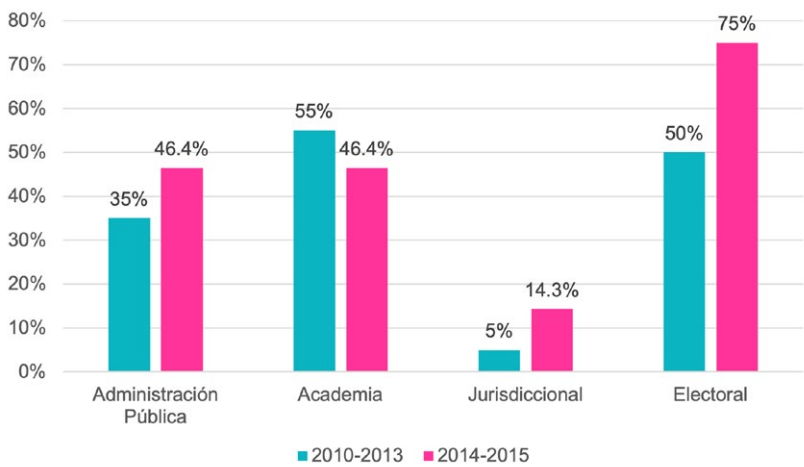
Otro de los aspectos interesantes respecto de la formación académica es el cambio significativo que representó el nombramiento por parte del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG) de perfiles que estudiaron la licenciatura en universidades estatales, porcentaje que pasó de 94.7% en el periodo 2010-2013 a 60% en el periodo 2014-2015.



Por lo que respecta a la experiencia profesional, se establecieron cuatro variables categóricas para analizarla, variables que describen el tipo de experiencia y que incluyen: administración pública (en cualquiera de sus niveles), carrera académica (como docente, investigador o autoridad universitaria), experiencia jurisdiccional (en tribunales de cualquier materia) y experiencia electoral (en la rama administrativa, como integrante del servicio profesional electoral, asesorías, secretarías o consejerías en organismos locales, IFE o tribunales electorales locales o federales).

En la Figura 3 podemos advertir el peso de la experiencia electoral al ser designado en una consejería por el CCINE, ya que tres de cada cuatro de las personas designadas tenían dicha experiencia.

Figura 3. Tipo de experiencia de las consejerías designadas en los estados de la muestra (2010-2015)



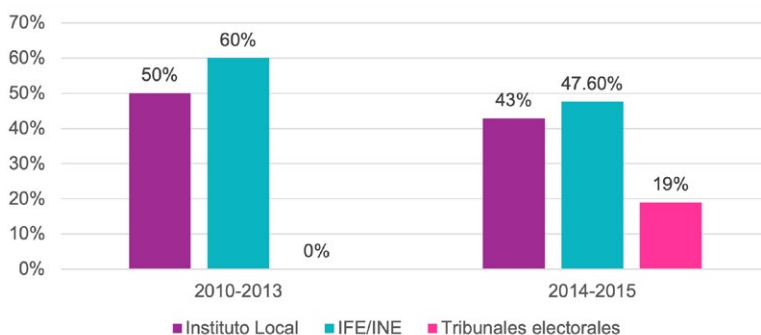
Fuente: Elaboración propia.

Llama la atención que, pese a ser una de las críticas recurrentes de los partidos que impulsaron el cambio en la designación, el porcentaje de personas que habían trabajado en la administración pública no solo no se redujo, sino que aumentó de 35% hasta 46.4%.

Por otro lado, es interesante observar que el tipo de experiencia más común era la de tipo académico: 55% impartían asignaturas en

el nivel universitario y posgrado, o bien, trabajan como administrativos en sus casas de estudio. Si se une este hallazgo a la prevalencia de las universidades estatales, como la Universidad Autónoma de Aguascalientes, la Universidad de Guanajuato, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y la Universidad Veracruzana, se puede observar que sus miembros concentraron 75% de las designaciones en el periodo 2010-2013. Finalmente, se revisó la naturaleza de la experiencia electoral y se encontró un cambio significativo en la inclusión de perfiles que habían laborado en tribunales electorales, pasando de cero a cuatro personas, como se puede observar en la Figura 4.

Figura 4. Tipo de experiencia electoral (en el caso de contar con ella) de las personas designadas como consejeras en los estados de la muestra (2010-2015)



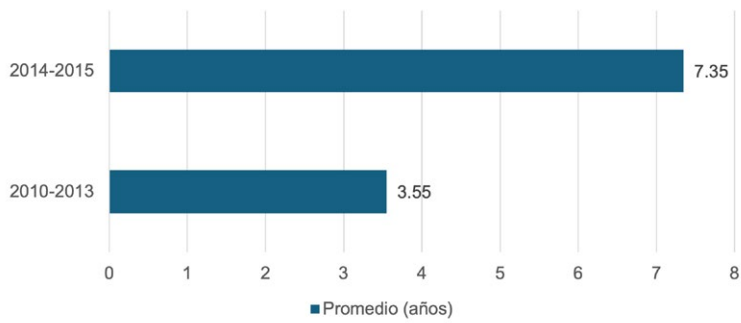
Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, pese a que la experiencia en el IFE continuó siendo la más relevante, esta importancia disminuyó una vez que el CGINE concentró las designaciones, lo que rechaza la hipótesis de que el Instituto beneficiaría a sus propios perfiles.

Ahora bien, cuando contabilizamos la experiencia electoral en años, podemos observar un significativo incremento de más del doble, según refleja la Figura 5.



Figura 5. Promedio de años de experiencia en materia electoral (en caso de contar con ella) de las personas designadas como consejeras en los estados de la muestra (2010-2015)



Fuente: Elaboración propia.

Es decir, en lo que respecta a experiencia electoral, el sistema concentrado no solo premia su existencia, sino que valora el tiempo de duración.

5. Discusión y análisis de los hallazgos

A primera vista, y según los datos mostrados, parece que la adopción de un sistema centralizado para la designación de las personas consejeras electorales de las autoridades electorales locales es una buena decisión y una que fortalece la democracia local. Primordialmente, porque, a diferencia del antiguo sistema, homogeneiza los requisitos de participación e incorpora elementos objetivos para ponderar las capacidades de los participantes. Además, es positiva porque iguala la duración del mandato y destierra prácticas nocivas como que la posibilidad de reelección quede en manos de los afectados por las decisiones de las instituciones electorales. Finalmente, el calendario escalonado de renovación garantiza que los órganos electorales continúen su labor, aprovechando la experiencia de las consejerías que permanecen y a las que se suman los recién nombrados.

Como se ha demostrado, uno de los mayores efectos del actual sistema de designación radica en la certeza de los periodos, que en muchas ocasiones eran ignorados cuando el proceso es-

taba en manos de los congresos estatales, pues anteriormente se llegaron a presentar casos de cambios totales de integración como consecuencia, casi siempre, de resultados electorales adversos para algunos de los participantes.

Sin embargo, y en la medida en que se siga complementando la base de datos, podrá comprobarse la intuición de que, al parecer, el nuevo proceso no modifica sustancialmente el tipo de perfiles elegidos: con una robusta experiencia electoral, cercanos al derecho y con experiencia académica o docente. De hecho, no parece haber problemas en la calidad de los perfiles, pues aunque en algunas ocasiones el INE ha declarado convocatorias desiertas, no sabemos si ha sido a causa de la calidad de las personas participantes, o bien, ante la imposibilidad del consenso debido a la mayoría calificada que exige la normativa. Más aún, en la medida en que la designación es una facultad discrecional del CGINE, reconocida así por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en reiteradas ocasiones, la etapa de discusión y designación carece del mismo nivel de transparencia que tiene el resto del proceso.

No obstante, haber marginado a los Congresos locales del proceso puede minar la legitimidad de los organismos locales electorales en el ámbito estatal, lo que se evidencia en las negociaciones con esta misma instancia respecto a las asignaciones presupuestales. También erosiona el componente de legitimidad popular al no incluir las expresiones ciudadanas a través de sus representantes.

Por otro lado, si bien la reglamentación del esquema de remoción de Consejerías por parte del CGINE fue un paso adecuado en el fortalecimiento de la autonomía como condición *ex post*, puesto que liberó a los organismos electorales locales de presiones del tipo político-partidista, falta evaluar los efectos que esta medida disciplinaria tiene en el actuar de los integrantes de los Consejos Generales.

En resumen, aunque la muestra es insuficiente para confirmar que el nuevo mecanismo de designación de consejerías de los OPLE haya tenido efectos visibles en la autonomía y en los requisitos *ex ante* de los designados, así como en los efectos democratizadores a nivel subnacional, sí es cierto que el cumplimiento de esos requi-



sitos garantizó la prevalencia de perfiles técnicos y la ciudadanía de los OCA, pues ninguna de las personas designadas había ocupado previamente un cargo político electo mediante voto.

Conclusiones

Aunque el proceso de selección de personas integrantes del órgano de dirección de los OPLE parece contar con el beneficio de la duda desde las partes involucradas, es importante seguir indagando en la autonomía y autoridad de estas instituciones, no solo a través de un estudio cuantitativo más amplio, sino también en el apartado cualitativo a través de sus decisiones (autoridad) y los procesos disciplinarios en contra de las consejerías, que incluso han derivado en destituciones (controles *ex post*).

Lo anterior es especialmente útil en el contexto de un debate en pro de una nueva reforma al sistema electoral. Una muestra es la iniciativa de reforma a la Constitución en materia electoral, del 28 de abril de 2022, enviada por el Poder Ejecutivo Federal, donde se propuso la extinción de los organismos públicos locales electorales asegurando que estos, junto con el resto de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, “se han caracterizado por la falta de apego a los principios de objetividad, independencia e imparcialidad que son propios de la función electoral” (Cámara de Diputados, 2022, p. 9). Y aunque la reforma constitucional en cuestión ya fue desechada, lo cierto es que el sistema electoral enfrenta fuertes cuestionamientos de una parte de la población. La Encuesta Nacional de Cultura Cívica (INEGI, 2020) muestra que 43.7% de los ciudadanos en el país cree que es *poco o nada* frecuente que los votos se cuenten limpiamente. En el mismo sentido, Parametría (2022) reportó que 49% de los encuestados estaban *a favor o muy a favor* de eliminar los institutos electorales locales y los tribunales electorales locales, mientras que 42% estaba *en contra o muy en contra*.

En otras palabras, prevalece la percepción negativa sobre las instituciones electorales y en el trasfondo persisten dudas sobre la autonomía e independencia de los miembros de estos órga-

nos. En este sentido, vale la pena examinar, a nueve años de la aplicación del actual sistema electoral (el de 2014), si efectivamente contamos con OPLE que garanticen la observancia de los principios que rigen la actividad electoral.

En la medida en que se vuelvan a proponer cambios constitucionales que busquen modificaciones fuertes en la forma en que se administran los procesos electorales locales, esta investigación ha argumentado que el sistema de designación impulsado por la reforma de 2014 garantiza de mejor manera la autonomía e independencia de los OPLE, lo que se refleja en procesos de selección más abiertos, transparentes y basados en el mérito, así como en resultados electorales que favorecen consistentemente la alternancia que los ciudadanos expresan en las urnas. No obstante, con ánimos de mejorar el sistema, cabe plantearse nuevos mecanismos que lo hagan más transparente y favorezcan un mayor acercamiento de la ciudadanía. Además, es preciso profundizar en el análisis de los casos y evaluar los efectos de los cambios de conformación del CGINE, así como del equilibrio de poder partidista en el país. Para ello, hace falta robustecer este Consejo y generar estudios similares que brinden información relevante para las personas encargadas de diseñar los siguientes cambios institucionales.

En síntesis, la necesidad de blindar a las instituciones electorales de la influencia de actores políticos externos que comprometan la autonomía y veracidad de los resultados en las urnas es una preocupación presente y continua en el ánimo de la ciudadanía. Por tanto, es deber de la academia seguir ofreciendo respuestas a esas inquietudes.

Referencias bibliográficas

- ACE Project. (2025). *Open Election Data Initiative*. <https://aceproject.org/ace-en/topics/ei/default>
- Astudillo, C., y Córdova, L. (2010). *Los árbitros de las elecciones estatales: Una radiografía de su arquitectura institucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas - Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
- Ayala, J., y Triana, J. (2020). Reforma electoral de 2014 y calidad de la democracia subnacional en México. *Revista Mexicana de Estu-*



- dios Electorales, 4(23), 47-73. <https://www.rmee.org.mx/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/298>
- Brinks, D., y Blass, A. (2018). *El ADN de la justicia constitucional en América Latina*. Cambridge University Press.
- Cámara de Diputados. (2022). *Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral*. Gaceta Parlamentaria, Año XXV, Número 6012-XI. <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>
- De la Cruz, O. (2013). ¿Imparcialidad en los institutos electorales? Los casos del Estado de México y Guerrero, 2009-2011. *Andamios*, 10(23), 87-115.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1987, 17 de marzo). *Decreto por el que se reforman los artículos 17, 46, 115 y 116 de la CPEUM*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_111_17mar87_ima.pdf
- Emmerich, G. (2009). Los organismos electorales locales: panorama, contribución a la democracia y perspectivas. En G. López (Coord.), *Los procesos electorales desde la perspectiva local: Trayectorias, retos y aportaciones de los organismos estatales electorales y del Distrito Federal* (pp. 19-50). Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Faustino, A. (2016). *Gestión electoral en México y las autonomías: Problemas en los organismos IEDF e IEEM*. IEEM.
- Hartlyn, J., Mustillo, J., y Thomas, M. (2009). La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina contemporánea. *América Latina Hoy*, 51, 15-40.
- Hernández-Altamirano, J. (2019). *La política de selección de los miembros de las Cortes Constitucionales en Iberoamérica: Argentina, Brasil, México y España (2006-2018)* [Tesis de maestría]. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Instituto Nacional Electoral (INE). (2024). *Guía gráfica sobre igualdad e inclusión. PEF 2023-2024*. [Guía_Grafica_Igualdad_Inclusion_PEF2023-2024_Digital_5-11-24.pdf](https://www.inec.org.mx/PEF2023-2024_Digital_5-11-24.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (2020), Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020, <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>
- López, D., y Yescas, I. (2017). Organismos de administración electoral a nivel subnacional: Caso Oaxaca. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 18(2), 149-193.
- Méndez, I., y Loza, N. (2017). Integración y desempeño de los órganos públicos locales electorales en las elecciones subnacionales de 2015 en México. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 10, 143-174.
- Mirón, R. (2011). *Democracia en clave electoral. La ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*. Cuadernos de divulgación de justicia electoral, 9, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Partido Acción Nacional (PAN). (2013). *Iniciativa de la reforma político-electoral del PAN*. <https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2805>
- Parametría. (2022). *La reforma electoral y la opinión pública*. <https://parametria.com.mx/la-reforma-electoral-y-la-opinion-publica/>
- Presidencia de la República. (2012). *Pacto por México*. http://www foroconsultivo.org.mx/documentos/politicas_publicas/pacto_por_mexico.pdf
- Partido de la Revolución Democrática (PRD). (2013). *Iniciativa de la reforma político-electoral del PRD*. <https://www.te.gob.mx/consulta-reforma2014/node/2806>
- Reveles, F. (2009). Repensando el papel de los órganos electorales en el proceso de democratización de México. En G. López (Coord.), *Los procesos electorales desde la perspectiva local: Trayectorias, retos y aportaciones de los organismos estatales electorales y del Distrito Federal* (pp. 51-80). Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Torres Ruíz, R. (2014). México y su nueva reforma política electoral. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 14, 119-159. <http://www.rmee.org.mx/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/153>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2024). Jurisprudencia 5/2024. Derecho a Integrar Autoridades Electorales Locales. La Restricción Relativa a No Ser Ni Haber Sido Miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional, Durante el Último Proceso Electoral, Es Contraria a la Regularidad Constitucional. Ius Electoral, 17 de abril de 2024. Pendiente de publicación en la *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*.
- Ugalde, F. (2010). Órganos constitucionales autónomos. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 29, 253-264. <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>



Para citar este artículo:

Hernández Altamirano, J. L. (2025). Cambio y continuidad en el proceso de designación de consejerías de los organismos electorales locales (2010–2015). *Electorema*, 1(2), pp. 49-78. <https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema02.2025a3>

Declaración de no conflicto de intereses

Quien presenta el trabajo, Jorge Luis Hernández Altamirano, hace constar que no tiene ningún conflicto de intereses en la participación o involucramiento de intereses privados en la investigación y en el proceso editorial de la revista.



Análisis comparado de acciones afirmativas LGBTIQ+ a nivel local en el proceso electoral 2023-2024: Morelos, Puebla, Michoacán y Guanajuato

Comparative Analysis of LGBTIQ+ Affirmative Actions at the Local Level in the 2023-2024 Electoral Process in Morelos, Puebla, Michoacán, and Guanajuato

Gerardo Mata Quintero

Instituto Electoral de Coahuila / Universidad Autónoma de Coahuila (México)
gerardo.mata@uadec.edu.mx | <https://orcid.org/0009-0003-1293-7407>

79

Óscar Daniel Rodríguez Fuentes

Instituto Electoral de Coahuila (México)
oscar.rodriguez@iec.org.mx | <https://orcid.org/0009-0007-5630-3325>

<https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema02.2025a4>

Recibido: 14 de enero de 2025

Aceptado: 24 de marzo de 2025



Resumen

La doctrina del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), impulsada desde 2013 y relativa a las acciones afirmativas, ha sido presentada en diversos espacios como de vanguardia y progreso en la protección de los derechos político-electorales, en especial de los grupos en situaciones de desigualdad o desventaja. Muestra de ello es que desde 2014 y 2015 se emitieron importantes criterios jurisprudenciales sobre la naturaleza y los elementos



de esta figura jurídica, llegando a emitir la jurisprudencia electoral 1/2024 que hace explícito el deber de las autoridades de implementar medidas para la población LGBTIQ+, como garantía de sus derechos políticos. Frente a este discurso de progresión y garantía de derechos, el presente trabajo propone un ejercicio comparativo de las experiencias en las entidades federativas para la implementación, o no, de acciones afirmativas, específicamente en favor de personas LGBTIQ+, acciones que fueron judicializadas no sólo ante los respectivos tribunales locales, sino que ameritaron un pronunciamiento por parte de las Salas del TEPJF. El estudio aborda los casos de cuatro estados en el marco del proceso electoral concurrente 2023-2024, en el que los correspondientes órganos electorales diseñaron o fueron instados a crear una medida compensatoria para la comunidad LGBTIQ+: Morelos, Puebla, Michoacán y Guanajuato. Esta muestra permitirá contrastar el discurso de derechos frente a los comportamientos concretos de autoridades electorales, tanto administrativas como judiciales, así como de institutos políticos y sociedad civil, de forma que se dimensione cuán consolidada está la doctrina de las acciones afirmativas.

Palabras clave: acciones afirmativas, población LGBTIQ+, cuotas electorales, grupos en desventaja

Abstract

Since 2013, the Electoral Tribunal of the Federal Judiciary (TEPJF) has promoted a doctrine on affirmative actions, presented as a progressive approach to protect political-electoral rights of disadvantaged groups. Key jurisprudential criteria were issued in 2014 and 2015, leading to Electoral Jurisprudence 1/2024, which establishes the duty of authorities to implement measures for the LGBTIQ+ population. This study compares how different states have implemented—or failed to implement—affirmative actions for LGBTIQ+ individuals, measures that were litigated not only in local courts but also before the TEPJF chambers. The analysis focuses on Morelos, Puebla, Michoacán, and Guanajuato during the 2023-2024 electoral process. In these states, electoral authorities either designed or were urged to



adopt measures for the LGBTIQ+ community. This study contrasts the rights-based discourse with the actual actions of electoral bodies, political parties, and civil society, assessing how well the doctrine of affirmative actions has been established.

Key words: compensatory remedies, LGBTIQ+ population, electoral quota, disadvantaged groups

Introducción

El desarrollo teórico y práctico de los constitucionalismos contemporáneos ha girado no sólo en torno a la función normativo-orgánica del Estado, sino también en torno al reconocimiento y protección de las personas y de sus derechos fundamentales. Trasladar el eje del derecho y poner a la persona en el centro ha impulsado en el sistema jurídico la incorporación de perspectivas antes no consideradas, como el replanteamiento del principio de igualdad, yendo desde una comprensión formal hacia una sustantiva. Así, entender la igualdad ya no sólo como una comparación formal entre sujetos o situaciones sino como una posibilidad de emancipación exige, entre otras cuestiones, la realización de acciones positivas que aseguren el desarrollo y la protección de ciertos derechos esenciales (Ramírez, 2007). Ese tipo de exigencias positivas se conocen como *acciones afirmativas* o *medidas compensatorias*, entre otras denominaciones. Para Teresa González, las *acciones afirmativas* pueden definirse como “medidas especiales de carácter legal que obligan a dar un tratamiento preferencial y temporal hacia un grupo históricamente y de múltiples formas discriminado, con el fin de corregir las ventajas de desigualdad de trato en el ejercicio de derechos y libertades y equiparar su situación con la de los grupos no discriminados para avanzar en la igualdad” (2017, p. 57).

Por su parte, las ideas de *compensación* o *corrección* están directamente conectadas con los fundamentos básicos que Marcela Rodríguez (2008) atribuye a las acciones afirmativas: justicia compensatoria, justicia distributiva y utilidad social. Así, las personas o colectivos que han sufrido opresión histórica tienen derecho a la

reparación y restitución; además, la exclusión estructural de dichos grupos funda la exigencia de la redistribución de bienes y recursos, todo lo cual se hace en cuanto es necesario o conveniente para maximizar el bienestar de la sociedad en general y del grupo o colectivo en particular. De ese modo se sustenta que las acciones afirmativas en el ámbito político-electoral representen un mecanismo que busque “una mayor representación política a fin de normalizar, visibilizar y dar voz a quienes han sido excluidos deliberadamente del ámbito público” (Rodríguez Fuentes, 2023, p. 344).

Dentro de ese marco de análisis, las acciones afirmativas y su implementación en los últimos procesos electorales ha generado un gran debate académico y político respecto de las medidas adecuadas para su aplicación, así como su efectividad según los resultados que arrojan, no sólo en la postulación sino en la real integración de los órganos de toma de decisiones. En el proceso electoral concurrente 2023-2024 la gran mayoría de las entidades federativas implementaron alguna acción afirmativa en favor de grupos históricamente discriminados, entre los que se incluyó, desde luego, a las poblaciones LGBTIQ+.

La implementación de acciones afirmativas en favor de la diversidad sexual tuvo un desarrollo diferenciado en cada uno de los estados de la república mexicana. En algunos casos el diseño fue mucho más protector y progresista que en otros, pues su diseño se debió en gran parte a las contingencias del contexto político de cada entidad, más que a las exigencias de los colectivos y grupos en favor de la diversidad sexual. Esto porque, a pesar de las diferencias que pueden existir entre las colectivas y grupos de la sociedad civil organizada que promueven los derechos de la diversidad sexual, existió en la mayoría de los estados congruencia respecto a los elementos mínimos que las acciones afirmativas debían contener.

Puesto que en cada entidad federativa el organismo público local electoral (OPLE) contó con plena autonomía de decisión para diseñar la acción afirmativa implementada, se propone aquí analizar los alcances de cada acción a partir de los siguientes cuestionamientos, que permitan evaluarla en un ejercicio comparativo:



¿la medida fue de cumplimiento obligatorio?, ¿en cuál(es) vía(s) electiva(s) fue exigible?, ¿contó con un criterio de proporcionalidad poblacional?, ¿en qué lugar de las listas de representación proporcional (RP) se ubicó la cuota?, ¿se implementaron bloques de competitividad, reglas de ajuste, y/o mecanismos contra fraude a la ley?

A partir de estos cuestionamientos se puede utilizar una metodología de análisis comparada a nivel subnacional, mediante la recolección de datos de los acuerdos o resoluciones adoptadas por los organismos públicos locales electorales en el marco de los procesos electorales locales 2023-2024, acuerdos o resoluciones que versaron sobre la implementación en los estados de acciones afirmativas o medidas compensatorias a favor de grupos en situación de vulnerabilidad, en particular de la diversidad sexogenérica. Para esta recolección se enviaron solicitudes de acceso a la información a los OPLE de Morelos, Guanajuato, Puebla y Michoacán, los cuales dieron respuesta informando sobre los acuerdos o lineamientos respectivos aprobados por sus Consejos Generales. Posteriormente, se buscó en los portales de internet de los tribunales electorales locales para rastrear la cadena impugnativa que siguió a la aprobación de los lineamientos respectivos, mismos que son, precisamente, los casos judiciales a abordar en el cuerpo de este trabajo.

Con estos puntos centrales se analizarán básicamente las acciones que se implementaron en cuatro estados de la República: Morelos, Guanajuato, Puebla y Michoacán. Se tomó esta muestra representativa, primero, por cuestiones de espacio, pero también porque en esos estados los acuerdos o lineamientos de acciones afirmativas fueron impugnados con base en los elementos mencionados anteriormente y porque en ellos la cadena impugnativa permitió conocer algunos criterios y consideraciones relevantes en los que se sostendrá la crítica sobre la (in)eficacia de las acciones afirmativas propuestas, ineficacia provocada precisamente por los criterios judiciales.

1. Las acciones afirmativas LGBTQIA+ en las elecciones locales: estudio de casos

1.1 Caso Morelos

Dentro del proceso electoral local (PEL) 2023-2024 que dio inicio el uno de septiembre de 2023 en el estado de Morelos, el Consejo Estatal Electoral (CEE) del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC, 2023) aprobó el acuerdo IMPEPAC/CEE/379/2023, del 21 de noviembre de ese año, a través del cual se emitieron los lineamientos para el registro de candidaturas a cargo de personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad.

Mediante el instrumento reglamentario indicado, el OPLE de Morelos diseñó una acción afirmativa genérica destinada indistintamente a las poblaciones LGBTQIA+, con discapacidad, jóvenes, afrodescendientes o adulta mayor, bajo los criterios referidos en la siguiente tabla.

Tabla 1. Acciones afirmativas LGBTQIA+ en Morelos (2023-2024)

	Vía electiva ¹	Obligatoria	Específica	Núm. de registros	Lugar en lista	Repr. poblacional	Reglas de ajustes
Diputaciones locales	MR	No	No	N/A	N/A	No	No
	RP	Sí	No	1 fórmula	No	No	No
Ayuntamientos	MR/RP	No	No	No	No	No	No

Fuente: Elaboración propia a partir del acuerdo IMPEPAC/CEE/379/2023.

Ante la emisión del acuerdo de mérito, dos partidos políticos y tres personas promovieron medios de impugnación para controvertir la legalidad del mismo. Por un lado, los institutos políticos argumentaron esencialmente que el OPLE violentó el principio de reserva de ley contenido en el código electoral de la entidad, al considerar que las acciones afirmativas eran de competencia exclusiva del legislativo local, no así de la autoridad administrativa electoral, además de arrogarse atribuciones que no le correspondían; por otro lado, las personas activistas señalaron la indebida creación de una cuota genérica para todos los

¹ En adelante, se usarán las abreviaciones MR para referir al término *mayoría relativa* y RP para *representación proporcional*.



grupos en situación de vulnerabilidad, en vez de una específica para cada grupo en particular, lo que mina la efectividad de sus derechos político-electorales.

El Tribunal Electoral del Estado de Morelos (TEEM) resolvió el 18 de enero de 2024 los expedientes correspondientes: primero, sobreseyó dos de los juicios de protección por actualizarse causas de improcedencia; segundo, calificó como fundado el agravio hecho válido en la apelación formulada por un partido político, agravio relativo a la incompetencia del OPLE para diseñar una acción afirmativa cuando ya ha sido prevista en la ley electoral local, y, en consecuencia, determinó como procedente la revocación plena de los lineamientos administrativos (TEEM, 2024). Con ello se dejaron de estudiar el resto de los agravios presentados.

En contra de la resolución judicial local se promovieron cuatro juicios de protección, así como un juicio electoral por parte del IMPEPAC ante la Sala Regional con sede en la Ciudad de México del TEPJF (SCM, 2024), en los cuales se alegó, medularmente y para lo que a este trabajo interesa, que el TEEM interpretó indebidamente el principio de reserva de ley, pues el Congreso de Morelos, al reformar el artículo 179 bis del Código electoral local, sólo determinó cuáles serían considerados grupos en situación de vulnerabilidad para efectos de acciones afirmativas, pero no estableció los criterios para su implementación, por lo que el OPLE contaba con facultades para reglamentar su operacionalización en el proceso electivo, lo cual forma parte de su autonomía e independencia como órgano público. Para el caso específico del juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía (JDC)² 40/2024, se alegó, además, que la determinación judicial de revocar los lineamientos impidió que el tribunal local estudiara los planteamientos realizados sobre la efectividad de las acciones afirmativas implementadas por el OPLE morelense.

Así, la Sala Regional Ciudad de México (SCM) consideró como fundados los agravios hechos valer en el JDC 40/2024 y en el juicio

² En adelante, se usará la abreviación JDC para referir al juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

electoral (JE)³ 7/2024, en cuanto que estimó que el IMPEPAC sí cuenta con atribuciones reglamentarias en materia de acciones afirmativas, en tanto respete en su ejercicio el principio de subordinación y reserva de ley, lo que en el caso concreto sucedió, pues se limitó a hacer operativa la disposición legal, asegurando los mecanismos concretos para el periodo de registro de candidaturas. Por ello, se ordenó revocar la sentencia local impugnada, lo que permitió, en plenitud de jurisdicción, estudiar el resto de los agravios formulados por activistas LGBTIQA+ que cuestionaron el diseño específico de las medidas compensatorias creadas administrativamente.

Ahora bien, al estudiar los agravios, la scm (2024, pp. 70-82) los calificó como infundados por cinco argumentos esenciales: a) los lineamientos del IMPEPAC no son regresivos porque no se disminuyeron las postulaciones para grupos en situación de vulnerabilidad si se comparan las implementadas en el PEL 2020-2021 con las del PEL 2023-2024; b) no hay elementos que denoten que la normatividad vigente sea insuficiente o excluya a la comunidad de la diversidad sexual, en cuanto que las acciones afirmativas implementadas en el PEL 2020-2021 han tenido un grado de efectividad *superior* para la comunidad LGBTIQA+, en comparación con otros grupos en situación de vulnerabilidad; c) las circunstancias del PEL 2023-2024 en Morelos no son similares a las de los precedentes invocados por la actora ante la instancia local, pues en el caso de Morelos sí existen medidas para garantizar la postulación de los grupos en situación de vulnerabilidad, incluida la población LGBTIQA+; d) no se acredita fehacientemente la necesidad de aumentar la protección exclusivamente para la comunidad LGBTIQA+, pues se debe revisar la proporcionalidad frente a la población en general, así como al resto de los grupos en situación de vulnerabilidad; e) no hay elementos suficientes para considerar que la reserva de postulaciones MR necesariamente beneficiaría a la población LGBTIQA+, en tanto hay mayor probabilidad de que una candidatura por una cuota resulte electa por la vía de RP que por la de MR, aunado a que las candidaturas de la diversidad sexual tienen mayor probabilidad de ser elegidas por la vía de RP y a que en las candidaturas de MR

³ En adelante, se usará la abreviación JE para referir al juicio electoral.



el grupo menos beneficiado fue el de las personas de la diversidad sexual.

Al respecto, debe subrayarse que, de acuerdo con los datos arrojados por el Análisis de factibilidad (CRIM-UNAM, 2023, p. 64) y valorados por la Sala Ciudad de México (SCM) en su sentencia, para el PEL 2020-2021 de Morelos en que se renovaron los ayuntamientos de la entidad, efectivamente, se presentaron 194 candidaturas identificadas de la diversidad sexual, de las cuales resultaron electas nueve personas, lo que representa un grado de efectividad del 4.6%. Pero este último dato sólo es válido si se entiende que dicha efectividad se da en relación con el número de postulaciones del grupo y no del total de candidaturas presentadas en la elección respectiva.

Es decir, si se considera que el total de candidaturas postuladas para grupos en situación de vulnerabilidad en dicho proceso electoral fue de 1 376, el porcentaje de candidaturas LGBTIQA+ efectivamente electas disminuye a 0.65%. O bien, si se estima que el número total de cargos electos en dicha contienda local fue de 219, el porcentaje de personas LGBTIQA+ que fueron efectivamente electas para ocupar uno de ellos es sólo del 4.1%. Así, al poner énfasis ya no sólo en el número de postulaciones sino en el porcentaje de la efectiva elección al cargo público, el grado de efectividad para las personas LGBTIQA+ es menor al considerado por la Sala responsable e, incluso, en comparación con el resto de los grupos, es el tercero con menor porcentaje de elección efectiva, como se muestra en el propio acuerdo del IMPEPAC (2022, pp. 24-5). Entonces, en realidad se puede observar que el porcentaje de elección efectiva de las personas LGBTIQA+ (4.1%) para ocupar cargos municipales en el PEL 2020-2021 en Morelos fue menor al promedio del porcentaje de efectividad del conjunto de los grupos en situación de vulnerabilidad (21%).

De forma similar, y ahora referido a los datos del PEL 2020-2021 en Morelos para la renovación del Congreso local, si bien se presentaron tres candidaturas por MR y nueve por RP de personas pertenecientes a la comunidad LGBTIQA+, lo cierto es que ninguna de ellas resultó

electa (IMPEPAC, 2022, pp. 28-30), por lo que el grado de efectividad de la medida para esta población, si se considera su integración efectiva al órgano parlamentario, fue nula. Asimismo, y con relación a los criterios poblacionales considerados por la SCM, se tiene que, aunque el estado de Morelos cuenta con una población total de 1 401 829 personas, de las cuales el 7% se identifica como perteneciente a la población LGBTIQ+, el tribunal no consideró que la presencia efectiva de dicho grupo en los órganos de representación popular locales es del 0% en el Congreso y sólo del 4.1% en los cargos que integran los ayuntamientos; es decir, se encuentra subrepresentado en la integración de tales órganos públicos de gobierno.

Por tanto, sin la aplicación efectiva de una metodología de análisis judicial con perspectiva de derechos humanos, énfasis en orientación sexual, identidad y expresión de género, y características sexuales no normativas, la autoridad judicial dio una lectura parcial y sesgada de los datos disponibles, pasando por alto que, en realidad, las medidas afirmativas adoptadas por el OPLE para el PEL 2020-2021, y que fueron las mismas para el PEL 2023-2024, son insuficientes para garantizar no sólo la postulación, sino también, y principalmente, el derecho de las personas LGBTIQ+ a ser efectivamente electas en condiciones de igualdad para el ejercicio de los cargos públicos convocados.

Lo anterior debe considerarse como un sesgo cisheterosexual que impidió a la Sala regional dar cuenta de la nula presencia de las personas LGBTIQ+ en la integración del Congreso local, así como de la baja elección efectiva de estas personas para ocupar los cargos municipales en la entidad federativa, aún en comparación con el resto de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Dicho lo anterior, es menester señalar que, contrario a lo considerado por el tribunal federal, la previsión de una medida específica para la población LGBTIQ+ no puede considerarse como una forma de afectación de las postulaciones en perjuicio de otros grupos en situación de vulnerabilidad subrepresentados o cuyos porcentajes de efectividad en la representación sean inferiores. Avarar este tipo de afirmaciones lleva a nulificar las especificidades de las luchas, demandas y necesidades de un grupo históricamente



negado, invisibilizado y violentado, lo que constituye una forma de discriminación social legitimada desde una institución judicial.

Pese a tales consideraciones, la sentencia dictada por la SCM determinó confirmar los lineamientos del OPLE de Michoacán, cuya aplicación en el proceso electoral dio como resultado que ninguna candidatura LGBTQIA+ fuera electa al cargo de diputación local, pese a la previsión del deber de postular al menos una fórmula por RP; al tiempo, un total de ocho regidurías identificadas como LGBTQIA+ resultaron electas (cinco hombres y tres mujeres) para integrar ayuntamientos en el estado.

Dichos resultados demuestran la ineficacia e insuficiencia de las medidas compensatorias diseñadas administrativamente y validadas judicialmente por el TEPJF, en cuanto que: i) se repitió el escenario obtenido en el PEL 2020-2021 de nula presencia de personas LGBTQIA+ en la integración del Congreso local; y ii) el grado de efectividad de la medida para el caso de ayuntamientos se redujo, comparado con el del proceso electivo inmediato anterior, en el que el porcentaje de candidaturas LGBTQIA+ efectivamente electas pasó del 4.1%, en el PEL 2020-2021, al 3.6% en el PEL 2023-2024, considerando el total de cargos municipales disputados en la contienda electoral, esto es, 219.

1.2 *Caso Guanajuato*

El camino para la construcción de medidas compensatorias dirigidas a la población LGBTQIA+ dentro del PEL 2023-2024 en el estado de Guanajuato resultó sinuoso. En él intervinieron la autoridad administrativa y los tribunales electorales. En una primera instancia, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG) emitió el acuerdo CGIEEG/093/2023 que determinó viable emitir acciones afirmativas en beneficio de personas con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual y migrantes, para el PEL 2023-2024 (IEEG, 2023a).

Para cuestionar las acciones compensatorias creadas, el Partido Acción Nacional (PAN) interpuso un recurso de revocación ante el propio Instituto (IEEG, 2023b), mismo que lo confirmó, por lo que posteriormente promovió un recurso de revisión ante el Tribunal

Estatad Electoral de Guanajuato (TEEG), recurso que se resolvió en la misma fecha que dos juicios de protección de la ciudadanía planteados por activistas de la comunidad LGBTQIA+ (TEEG, 2023). En dicha instancia, el TEEG sobreseyó el recurso de revisión presentado por el PAN por haber quedado sin materia, al tiempo que declaró parcialmente fundados los juicios de protección, con lo que ordenó que el IEEG dejara sin efectos las medidas compensatorias creadas en el acuerdo 93/2023 y emitiera unas nuevas para garantizar la participación política de todos los grupos en situación de vulnerabilidad, tanto en la elección municipal como en la parlamentaria, por considerar que los grupos de personas con discapacidad, migrantes y afromexicanas “se encuentran en condiciones comunes al de la diversidad sexual” (p. 105), aunque dejó subsistir las reglas aplicables a postulaciones por RP en ambas elecciones.

Así, el IEEG emitió el acuerdo CGIEEG/024/2024 en el que se señala que se debe postular en ayuntamientos el 4.9% de candidaturas LGBTQIA+ en los municipios que cada partido o coalición determine; y en diputaciones, dos fórmulas de MR y dos de RP integradas por personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual, de forma que las de MR fueran postuladas en alguno de los distritos que corresponda a su bloque de competitividad alta, y las de RP estuvieran dentro de las primeras cuatro de la lista de candidaturas (IEEG, 2024a).

En contra del sobreseimiento decretado por el TEEG, el PAN promovió juicio de revisión constitucional ante la Sala Regional Monterrey (SM) del TEPJF, determinando esta Sala como procedente y fundado lo reclamado por el partido político (SM, 2024a), por lo que ordenó revocar la sentencia dictada en el expediente TEEG-JPDC-22/2023 y acumulados, así como las actuaciones subsecuentes (lo que incluía, por supuesto, el acuerdo CGIEEG/024/2024).

En cumplimiento de la sentencia federal, el TEEG dejó sin efectos su sentencia en el juicio de protección local 22/2023 y ordenó al OPLE, por tanto, emitir una nueva acción afirmativa para que todos los grupos en situación de vulnerabilidad pu-



dieran participar en el PEL, tanto en la elección municipal como parlamentaria. De esta forma, el 5 de marzo de 2024 el Consejo General del IEEG aprobó el acuerdo 43/2024 en el que implementó una nueva acción afirmativa para personas con discapacidad, afroamericanas, de la diversidad sexual y migrantes, para su postulación en el PEL en curso. Tratándose de la población LGBTIQ+, los partidos y coaliciones debían registrar al menos 4.9% de las candidaturas para los ayuntamientos, dejando que aquellos determinaran en qué municipios habrían de presentarse; mientras que para la elección de diputaciones, debía postularse una fórmula LGBTIQ+, junto a tres más por cada grupo en situación de vulnerabilidad: dos por el principio de MR en los distritos de alta competitividad, dos en el bloque de alta y dos en las primeras cuatro candidaturas de la lista de RP. Inconforme con dicha determinación, el PAN promovió un recurso de revocación ante el propio Instituto, el cual resolvió su confirmación el 14 de marzo siguiente (IEEG, 2023c).

Finalmente, el 14 de marzo el TEPJF resolvió el expediente SM-JRC-20/2024 y acumulados, interpuestos por PAN, PRI y PRD, cuestionando las medidas compensatorias adicionales ordenadas por el TEEG, lo que la Sala regional consideró como fundado.

Esencialmente, la Sala Monterrey estimó que el TEEG no expuso razonamientos suficientes para incrementar las acciones afirmativas, en particular respecto de la población LGBTIQ+, por lo que ordenó que fueran modificadas proporcionalmente: para los ayuntamientos, los sujetos obligados debían implementar “al menos una fórmula de regidurías integradas por personas con discapacidad, afroamericanas, de la diversidad o migrantes de las primeras 4 fórmulas de la lista de RP en los 46 municipios del estado”, siendo el caso que “de las postulaciones de personas pertenecientes a la comunidad de la diversidad sexual, los partidos deberán destinar un mínimo de 8 fórmulas del total de las 46 cuotas señaladas” (SM, 2024b, p. 40).

Respecto de la elección de diputaciones locales, Sala Monterrey ordenó modificar la medida afirmativa en los siguientes términos:

los partidos políticos deberán postular al menos 2 fórmulas bajo el principio de mayoría relativa integradas por personas con discapacidad, afromexicanas o diversidad sexual bajo cualquiera de las siguientes modalidades: *i)* 1 fórmula por el principio de MR en alguno de los distritos de competitividad alta y una fórmula por el principio de MR en alguno de los distritos de competitividad media; o bien, *ii)* 1 fórmula por el principio MR en alguno de los distritos con competitividad alta y una fórmula por el principio de RP dentro de los primeros 4 lugares de la lista prevista en la ley electoral local (SM, 2024b, p. 43).

Además, en el mismo documento se señala que los sujetos obligados “deberán destinar una fórmula exclusivamente para personas pertenecientes a la comunidad de la diversidad sexual” (p. 43).

En cumplimiento a lo ordenado por el órgano judicial federal, el 15 de marzo el OPLE de Guanajuato emitió finalmente el acuerdo CGIEEG/052/2024 (IEEG, 2024b) por el que se implementó una acción afirmativa para la población LGBTIQA+ bajo los siguientes criterios:

Tabla 2. Acciones afirmativas LGBTIQA+ en Guanajuato (2023-2024)

	Vía electiva	Obligatoria	Específica	Núm. de registros	Lugar en lista	Repr. poblacional	Reglas de ajustes
Diputaciones locales	MR	Sí	Sí	1 fórmula*	N/A	No	No
	RP	**	Sí	1 fórmula	1 al 4	No	No
Ayuntamientos	MR	No	No	No	N/A	No	No
	RP	Sí	Sí	8 fórmulas	1 al 4	Sí	No

Fuente: elaboración propia a partir del acuerdo CGIEEG/052/2024.

Con la implementación de estas medidas compensatorias resultaron electas dos fórmulas de candidaturas a diputaciones locales autoidentificadas como pertenecientes a la población LGBTIQA+ por el principio de MR (IEEG, 2024c, p. 40), lo que representa el 5.5% del universo de 36 curules que componen el Congreso guanajuatense.



Ahora bien, de acuerdo con los datos del IEEG, un total de 65 personas LGBTIQA+ resultaron electas para ocupar algún cargo municipal: una presidencia municipal, 32 regidurías propietarias y 32 suplentes (IEEG, 2024d, p. 12); ello, en relación con el total de 510 cargos municipales disputados en la contienda –510–, representa un 12.74% de candidaturas efectivamente electas. E incluso si sólo se consideran las propietarias electas, el porcentaje de efectividad es del 6.47%. Ambos porcentajes son superiores al porcentaje poblacional de ese grupo en el estado, que es de 4.9%, según el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI, 2022, p. 16).

Finalmente, el propio IEEG indica que hubo un total de 342 personas LGBTIQA+ postuladas en el PEL (2024d, pp. 1-11), de las cuales 67 resultaron electas, lo que significa que casi un 20% de las postulaciones fueron efectivamente electas al concluir el proceso.

1.3 *Caso Puebla*

Respecto de las acciones afirmativas LGBTIQA+, uno de los problemas que se ha tenido en los últimos procesos electorales ha sido la negativa de algunos órganos administrativos electorales a garantizar el derecho de participación política por ambos principios de representación contenidos en las normas electorales, es decir MR y RP.

El caso poblano inició cuando el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla (IEEP) emitió el acuerdo AC/CG-067/2023 por el cual se aprobaron las acciones afirmativas en favor de diversos grupos históricamente vulnerados, entre los que se encontraban las poblaciones LGBTIQA+. La acción afirmativa en este caso consistió en una postulación de al menos una fórmula de personas LGBTIQA+ por el principio de representación proporcional dentro de los primeros ocho lugares de la lista, mientras que para el caso de los ayuntamientos se debía postular al menos una fórmula de este grupo en cualquiera de los 217 municipios y en cualquier lugar de la planilla. Además, se solicitaba a las candidaturas una carta firmada bajo protesta de decir verdad que les

acreditara como parte del grupo de la diversidad sexual, así como una autorización de postulación de su autoadscripción al sistema de candidaturas Conóceles (IEEP, 2023).

De acuerdo con el IEEP, tal acción era más progresiva que la implementada en el PEL 2020-2021, en la cual los partidos políticos no tenían la obligación de postular a personas de la diversidad sexual en los primeros ocho lugares de la lista de RP y en la que tampoco existía la obligación de postulación en ayuntamientos, según muestra la tabla siguiente.

Tabla 3. Acciones afirmativas LGBTIQA+ en Puebla (2023-2024)

	Vía electiva	Obligatoria	Específica	Núm. de registros	Lugar en lista	Repr. poblacional	Reglas de ajustes
Diputaciones locales	MR	No	No	N/A	N/A	No	No
	RP	Sí	Sí	1 fórmula	1 al 8	No	No
Ayuntamientos	MR/RP	Sí	Sí	1 fórmula	No	No	No

Fuente: elaboración propia a partir del acuerdo AC/CG-067/2023.

El acuerdo fue cuestionado por diversas personas de la diversidad sexual debido a que consideraban que dichas acciones eran insuficientes para garantizar la efectiva representación de las personas LGBTIQA+. El primer agravio expresado cuestionó la falta de garantía de la participación de personas LGBTIQA+ por ambos principios electivos, en cuanto que el sistema electoral mexicano es dual tanto para los ayuntamientos como para las diputaciones locales, lo que tiene su fundamento en los artículos 115, fracción VIII, y 116, fracción II, constitucionales. Al existir dos mecanismos electivos en la constitución era razonable que las autoridades electorales incluyeran acciones afirmativas por ambos principios, a fin de maximizar los derechos de los grupos históricamente discriminados como el grupo LGBTIQA+, y más cuando ya en diversas sentencias, tanto de Sala Superior como de las Salas Regionales de Ciudad de México y Xalapa, se habían emitido criterios respecto a este tema.

Por otra parte, se planteó el problema de la proporcionalidad, pues los demandantes sostenían que existía una subrepresentación



cuantitativa analizada a la luz de los cargos que fueron disputados en el proceso electoral de Puebla, consistentes en 39 diputaciones, 26 por mayoría relativa y 13 por representación proporcional, así como un total de 1 766 cargos en los 217 ayuntamientos de la entidad, pues la obligación de los partidos se limitaba a una diputación en la lista de RP y una postulación en cualquiera de los 217 ayuntamientos.

En contrapartida, los colectivos LGBTIQA+ pedían que al menos se postularan dos personas de la diversidad sexual en diputaciones, poco menos del 5% del total de las curules disputadas, y al menos 95 de los 1 766 cargos que se disputarían en ayuntamientos, lo cual sería más proporcional en relación con el 5.4% de la población de la diversidad sexual reconocida por el INEGI (2022, p. 16) en esa entidad y citada en el propio acuerdo del OPLE poblano.

Otro argumento interesante planteado por los demandantes fue el de la proporcionalidad de la acción afirmativa, esto debido a que el OPLE de Puebla justificó la proporcionalidad de la medida asumiendo que “la medida no era excesiva pues no impedía de manera absoluta el ejercicio de un derecho” (IEEP, 2023, p. 31). No obstante, el problema era justamente que la medida era desproporcional por deficiente, es decir, que si bien se había implementado la acción, esta no era suficientemente efectiva como para garantizar el acceso a los cargos públicos objeto de la misma. La desproporcionalidad por deficiencia se ha explorado tanto en la academia como en tribunales de otros países y en la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos. En ese sentido, Laura Clérico (2018) describe la desproporcionalidad por insuficiencia de este modo:

La justificación estatal respecto de la acción que es atacada por insuficiente u omisiva implica una primera alerta de violación al derecho, cuando: a) las reglamentaciones atacadas y las medidas estatales quedan muy por detrás de lo obligado, en lenguaje común, el Estado se quedó corto, o b) el poder estatal permanezca totalmente inactivo. (p. 66)

En el mismo sentido, Jaime Cárdenas Gracia (2014) sostiene que el test de proporcionalidad no sólo debe determinar si la medida es proporcional porque no es lesiva, sino, por el contrario, se debe revisar “[en el examen de] proporcionalidad en sentido estricto, que la omisión o actuación insuficiente de la autoridad que afecta derechos fundamentales —para que sea correcta— quede compensada por la importancia que éstas tienen para la satisfacción de otro u otros derechos fundamentales o principios satisfechos” (p. 70).

En esa línea, los demandantes pedían que las medidas fueran suficientes a fin de alcanzar una protección, en este caso representación adecuada y eficaz, lo cual no se logró, ya que los resultados de la elección les dieron la razón al haber logrado solamente cuatro personas en cargos de ayuntamientos, por cierto, todas ellas cuestionadas por falsas candidaturas (Juárez, 2024) y ninguna en las diputaciones.

Respecto del tercer agravio, los demandantes señalaron que el acuerdo implementado por el IEEP no contempló medidas para evitar el fraude a la ley, medidas tales como la autoadscripción calificada de la acción afirmativa, adelantando lo fácil que era para los actores políticos falsear una autoadscripción simple en materia de diversidad sexual. Aun así, no se estableció ningún mecanismo para acreditar un vínculo con la comunidad LGBTIQ+, incluso cuando el fin de la acción era asegurar la participación de estas personas en la toma de decisiones y su efectiva representación. Los colectivos solicitaban aplicar de manera análoga la autoadscripción calificada ya implementada para acciones afirmativas indígenas en el SUP-RAP-726/2017 (SS, 2017). Como dijimos, el tiempo le daría la razón a los accionantes dado que todas las acciones afirmativas de la diversidad sexual que ocuparon los cargos de regidurías fueron cuestionadas por los colectivos por ser candidaturas falsas.

Respecto de estos agravios, la sentencia resuelta por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla (TEEP) declaró que los argumentos eran infundados. Sin embargo, consideramos que el TEEP



sostuvo una serie de falacias sin elementos reales, certeros, hechos o pruebas para sostener sus criterios, tales como una supuesta *falta de operatividad* de una acción afirmativa específica por ambos principios. Lo anterior, debido a que de la sentencia impugnada se desprende que el TEEP aceptó de manera expresa que el acuerdo emitido por el IEEP no contempló acciones afirmativas para personas LGBTQIA+ por MR para ayuntamientos y diputaciones; sin embargo, lo hizo alegando lo siguiente:

las medidas implementadas por las autoridades electorales administrativas deben aprobarse con anticipación suficiente para ser factible su definitividad antes del inicio del registro de las candidaturas o el desarrollo de la jornada electoral. Para dar operatividad a la acción afirmativa, y en el caso, evitar que compitan candidatos y candidatas pertenecientes a la comunidad LGBTQIA+ con candidaturas no pertenecientes a dicha comunidad, puesto que ello se traduciría en condiciones posiblemente inequitativas (TEEP, 2024, p. 40).

Sólo de este párrafo de la sentencia se pueden evidenciar varias falsedades: la primera relacionada con la temporalidad, ya que el acuerdo del IEEP fue impugnado dentro de los cuatro días siguientes a su emisión, por lo que al momento de resolver la sentencia aún no tenían lugar los registros y, en consecuencia, el tiempo no era un factor determinante para la *operatividad* de las acciones afirmativas.

Un segundo problema es la afirmación que realiza el TEEP respecto de la *operatividad de la acción* que, de entrada, prejuzgó sobre las posibilidades que tenían las personas de la diversidad sexual de competir en esa elección al partir de una perspectiva condescendiente y *salvadora*, según la cual no se podía aprobar una cuota específica para la diversidad sexual en MR porque ello podría ser inequitativo dadas las posibles condiciones. Esta visión del tribunal resulta profundamente discriminatoria, dado que no se aporta prueba alguna razonable de tal dicho y no se cuenta, al menos en la sentencia, con un elemento

real para afirmar que las condiciones en una postulación de MR pudieran ser inequitativas.

Aún peor resulta la idea implícita en esta falacia del tribunal de que para hacer *operativa* la acción afirmativa las personas de la diversidad sexual tendrían que competir forzosamente contra otras personas de la diversidad sexual, lo que evoca una idea de *separados pero iguales*. Además, la idea resulta paternalista en los peores términos porque el trasfondo es que, al no poder garantizar la participación de las personas LGBTIQ+ de manera equitativa, mejor no se les permite participar.

En el caso de la proporcionalidad en sentido cuantitativo, el TEEP argumentó que el Instituto Electoral: “sí consideró los datos para la adopción de acciones afirmativas, esto es el porcentaje o proporción, lo cual es equivalente, ya que se refiere a la participación de la comunidad del LGBTTIQA+ respecto al Estado, pudiéndose inferir del mismo acuerdo que las operaciones exactas dependerán del tipo de cargos de elección a elegir (diputaciones o ayuntamientos)” (2024, p. 28). Esta afirmación es falsa, ya que las operaciones aritméticas por porcentaje según la población LGBTIQ+ del estado de Puebla no se reflejaban en lo más mínimo en el total de candidaturas que debían postularse, pues, como se dijo más arriba, el número más cercano a diputaciones era de dos curules, mientras que en ayuntamientos era de 95, para compaginarse con el 5.4% reconocido por el INEGI (2022, p. 16).

Más adelante, el TEEP determina directamente no alterar con un impacto mayor la estructura central de los partidos políticos, lo cual pasaría si se aprobara una acción afirmativa por MR, lo que refleja el tono conservador del tribunal y la protección directa que hace de los partidos, más que de los colectivos impugnantes (TEEP, 2024, p. 41).

En resumen, el caso Puebla parece ser el caso de los mínimos, pues desde la perspectiva del TEEP hay un mínimo de temporalidad, un mínimo de progresividad, un mínimo de proporcionalidad y un mínimo de gradualidad, lo cual fue confirmado por la Sala Regional Ciudad de México (2024b), por lo que la regla de los mínimos aplicó para el proceso electoral que terminó.



Los resultados evidentemente fueron desalentadores, dado que con esa acción afirmativa mínima se postularon 22 personas en diputaciones y 26 personas en ayuntamientos, es decir, un total de 48 candidaturas de un universo de más de 20 mil candidaturas registradas en la entidad federativa. De esos 48, solo cuatro personas llegaron a ocupar cargos públicos de regiduría, todas ellas acusadas de falsas candidaturas por colectivos y asociaciones LGBTIQ+.

1.4 Caso Michoacán

El contexto del caso Michoacán es muy similar a los estados ya analizados, pero con algunas diferencias sustanciales en los resultados. Si en Puebla solo se implementaron las acciones afirmativas para la población LGBTIQ+ por la vía de RP, Michoacán se destacó por la posibilidad de que se pudieran postular por ambas vías, RP y MR, pero de manera optativa, ya que se dejó a discrecionalidad del partido postular sus acciones afirmativas LGBTIQ+ por uno o por otro principio según su conveniencia o estrategia política.

El caso inició con la aprobación del acuerdo IEM-CG-96/2023 adoptado por el Instituto Electoral de Michoacán (IEM), por el que se aprobaron los *Lineamientos para la implementación de acciones afirmativas en cargos de elección popular* (IEM, 2023). Estos lineamientos contemplaron que los partidos políticos deberían postular al menos una fórmula integrada por personas que se autoadscriban a la población LGBTIQ+ para la candidatura de diputación por la vía de MR; o postular al menos una fórmula de personas que se autoadscriban a dicho grupo por la vía de RP, fórmula que deberá encontrarse dentro de los primeros seis lugares de la lista respectiva (IEM, 2023).

En el caso de los ayuntamientos, la obligación consistió en postular, en al menos dos de ellos, una candidatura de personas que se autoadscriban a la población LGBTIQ+ en cada uno de los bloques de competitividad, ya sea para la presidencia municipal, una fórmula a la sindicatura o una fórmula dentro de las dos primeras regidurías. En ambos casos se debía presentar el formato de autoadscripción emitido por el Instituto y, de manera optativa, algunos otros documentos o constancias que permitan acreditar

actividades de conocimiento o promoción a favor de la población LGBTIQ+.

Tabla 4. Acciones afirmativas LGBTIQ+ en Michoacán (2023-2024)

	Vía electiva	Obligatoria	Específica	Núm. de registros	Lugar en lista	Repr. poblacional	Reglas de ajustes
Diputaciones locales	MR	No	Sí	N/A	N/A	No	No
	RP	No	Sí	1 fórmula	1 al 6	No	No
Ayuntamientos	MR/RP	Sí	Sí	6 fórmulas	1 al 2	No	No

Fuente: Elaboración propia a partir del acuerdo IEM-CG-96/2023.

La determinación del IEM fue impugnada en un primer momento, argumentando que se debía prever de forma obligatoria la postulación de integrantes de la población LGBTIQ+ por ambos principios constitucionales de representación electoral. Esto, debido a que la naturaleza de dichos principios es distinta: por un lado, el principio de MR permite a las poblaciones LGBTIQ+ hacer campaña, trabajo de campo y visibilidad frente a la ciudadanía votante, mientras que el de RP es una forma de participación de la diversidad sexual respecto de las minorías parlamentarias emanadas de los partidos políticos.

Además, consideraron que, al no establecer como obligatoria la postulación de dos planillas para el cargo de diputados por ambos principios constitucionales de representación electoral, se incumplió con el deber de ampliar el alcance y tutela de los derechos humanos; es decir, se inobservó el principio de progresividad. Con esa restricción, los demandantes consideraban que se contravinieron los criterios sostenidos por el TEPJF en las sentencias emitidas en los expedientes SM-JDC-59/2021, SUP-REC-117/2021, SCM-JDC-421/2021, SX-JDC-062/2022 y SUP-REC-123/2022, respecto a que la llamada *cuota arcoíris*, o acción afirmativa para la diversidad sexual, se debe implementar de manera obligatoria por ambos principios constitucionales de representación electoral, es decir, mayoría relativa y representación proporcional. Los mismos agravios fueron hechos valer para la elección de ayuntamientos.



El Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (TEEMI) determinó que los accionantes no tenían razón en sus argumentos en el caso de la violación al principio de progresividad, ya que los lineamientos de ese proceso electoral “representan una medida de mayor representación a favor de esa población, en comparación con las acciones afirmativas adoptadas en el proceso electoral inmediato anterior 2020-2021” (TEEMI, 2024, p. 17). Esto es algo muy similar a lo resuelto por el tribunal electoral poblano, es decir, una perspectiva de mínimos.

Por lo que toca a la postulación optativa, el TEEMI resolvió que el hecho de que fuera opcional para los partidos políticos la lista o el cargo con el que concretaran la acción afirmativa a favor de las personas LGBTIQ+, cumplía con las exigencias constitucionales de validez, por lo que no implicaba una medida arbitraria. Así, con independencia del tipo de cargo o principio constitucional de representación electoral por el que se realizara la postulación de las personas de ese sector poblacional, lo trascendente era que “represente un avance hacia un nivel de representatividad” (TEEMI, 2024, p. 18). Lo que sea que eso signifique.

Respecto a los precedentes invocados sobre la obligación de postulación por ambos principios, el TEEMI razonó que no se advertía ningún criterio que respaldara la afirmación de la parte actora respecto a la obligación de postular por ambos principios constitucionales a los integrantes de la población LGBTIQ+ en los cargos de diputados y ayuntamientos, pues en todos los precedentes invocados la autoridad jurisdiccional federal precisa que el deber que tienen los partidos políticos de postular integrantes de los grupos en situación de desventaja se cumple al postular *como mínimo* la candidatura de alguna persona integrante.

La ceguera judicial en este caso es evidente, pues, textualmente, las Salas Regionales de la Ciudad de México (2021) y Xalapa (2022) establecieron esos criterios en sus sentencias, pero, además, las partes actoras las citaron en sus demandas. Más creíble, aunque no razonable, fue la decisión que tomó la Sala Toluca (ST) respecto de la impugnación de esta sentencia en los asuntos

ST-JDC-15/2024 y ST-JDC-34/2024 acumulados, en donde advirtió que esos precedentes no le eran obligatorios al TEEM dado que no pertenecía a esas circunscripciones (ST, 2024).

Los accionantes también consideraron que la acción afirmativa era desproporcionada en términos cuantitativos y cualitativos a la luz de los cargos que fueron disputados para el Congreso local en el proceso electoral de Michoacán 2023-2024, cargos consistentes en 40 escaños al interior del parlamento local, 24 por mayoría relativa y 16 por representación proporcional; lo anterior, en relación con el porcentaje de personas que se autoidentifican como LGBTIQ+ que, según el INEGI, constituye un 3.7% de la población general de la entidad federativa (2022, p. 16).

En ese sentido y en términos similares a otros estados, lo que se buscaba era que la postulación pudiera ser lo más parecida al porcentaje de población LGBTIQ+ de la entidad, para este caso dos escaños en el Congreso local, lo cual se podría cumplir con la obligación de postular de forma obligatoria por ambos principios. El mismo ejercicio pudo hacerse en los cargos de ayuntamientos de Michoacán, ya que se disputaron 112 ayuntamientos, con un total de 112 presidencias municipales, 112 sindicaturas, 504 regidurías de mayoría relativa y 369 regidurías de representación proporcional, lo cual da como resultado un total de 1 097 cargos.

Es decir, para hacer que una acción afirmativa en favor de la diversidad sexual en cargos de ayuntamientos fuera más proporcional, se debía postular a al menos 3.7% de la población, porcentaje que el propio IEM reconoció en su acuerdo y que, transformado en enteros, se traduciría en al menos 40 cargos repartidos entre presidencias municipales, sindicaturas y regidurías. A pesar de lo anterior, el IEM únicamente estableció que los partidos políticos y coaliciones debían postular seis personas, dos por bloque de competitividad, de un total de 1 094 postulaciones; es decir, el 0.3% de cargos que se contendieron en los ayuntamientos de la entidad.

Frente a esto, el TEEMi argumentó que la acción afirmativa sí tendía a lograr el 3.7% de la representación, toda vez que al sumar



todas las postulaciones de todos los partidos políticos con registro en Michoacán se lograría ir más allá del 3.7% de las postulaciones que se exigían, incluso hasta llegar a un 6%. Este mismo argumento lo dio por válido la Sala Toluca al confirmar la sentencia del TEEMi (ST, 2024).

El problema con esta argumentación es que se pretende convencer de que la suma de las postulaciones por los 11 partidos con registro en esa entidad resulta en un porcentaje mayor al de la población LGBTQIA+, reconocido por las autoridades electorales en el acuerdo del IEM; esto es, 6.01% de postulaciones, mayor al 3.7% de población de la diversidad sexual. Lo cierto es que se toman las postulaciones de todos los partidos como si fueran uno solo, de forma uniforme, y como si estos no fueran a competir entre sí. En otras palabras, en lugar de tomar como referencia la postulación de la acción afirmativa por partido político, se hace por la suma de todos. Esta lógica validada por la Sala Toluca en realidad debería conducir a realizar una operación distinta, pues si la condición es considerar a todos los partidos políticos acreditados, entonces se debería multiplicar el número de cargos a ser electos, 1 097, por el número de partidos acreditados, 11, con un resultado de 12 067; sólo a partir de este último número se puede analizar la proporcionalidad de la medida implementada, 66 en el caso de que se sumara a todos los partidos políticos de la entidad. De ahí lo engañoso del argumento, puesto que en realidad el porcentaje debió contabilizarse por partido político en lo individual y en relación con el número de postulaciones totales por partido o, en su caso, coalición.

Finalmente, el argumento que ha generado mayor controversia respecto del caso Michoacán fue el de la autoadscripción simple que se previó en los lineamientos del IEM, y cómo ese mecanismo fue utilizado para cometer fraude a la ley por candidatos de todos los partidos políticos que se presentaron a las elecciones, primero como hombres y luego como mujeres, con lo que afectaron a las candidaturas tanto de paridad como de acciones afirmativas.

Desde la impugnación de los lineamientos los colectivos habían observado que la falta de mecanismos para evitar el fraude a las acciones afirmativas era evidente, no obstante, tanto el Tribunal Electoral del Estado de Puebla como la Sala Regional Toluca desatendieron esos llamados de los colectivos bajo el argumento de no cuestionar la autoadscripción de género.

En el caso particular que se menciona, el TEEM determinó que:

sí se previeron mecanismos mínimos, razonables y proporcionales para tener por satisfecha la acreditación de formar parte de la población LGBTIAQ+; esto es, la autoridad responsable motivó y fundó su determinación respecto a la inviabilidad jurídica para exigir de forma absoluta algún elemento que pudiera considerarse indispensable o calificada para acreditar ser parte de esa población de atención prioritaria. (TEEM, 2024)

En ese sentido, se prohibió de manera absoluta la posibilidad de implementar alguna forma de calificación de la autoadscripción a una acción afirmativa y también cualquier forma de calificación de una autoadscripción de género. Los hechos ocurridos después son evidentes: hombres de todos los partidos se hicieron pasar por mujeres para registrarse como candidatas en municipios que por el principio de paridad correspondían a mujeres; a su vez, una buena parte de ellos no pertenecía a la comunidad LGBTIQA+, por lo que estaban haciendo un evidente fraude tanto al principio de paridad como al de acciones afirmativas de diversidad sexual.

Ocho de las postulaciones cuestionadas como falsas ganaron la elección en sus respectivos municipios y solo el caso de Rubén Torres García, postulado en el municipio de Charapán, fue revocado por comprobarse su falsa autoadscripción en el SUP-REC-1153/2024 (ss, 2017). En este asunto, la Sala Superior del TEPJF llegó a la conclusión de que esta persona había usurpado una candidatura que pertenecía a una mujer, debido a que con anterioridad se había identificado como hombre y sólo después de un requerimiento de la autoridad electoral realizó una manifestación de autoadscripción



al género femenino. Además, toda su campaña la realizó ostentándose como hombre (ss, 2024). La Sala Superior le declaró inelegible, pero los demás casos denunciados largamente como falsos quedaron en la impunidad.

El tiempo le dio la razón a los accionantes, dado que aquello que los tribunales no quisieron conceder en el ámbito judicial sucedió en la realidad, mostrando que los mecanismos para evitar el fraude a la ley y las falsas candidaturas no eran ni eficaces ni efectivos. Por lo menos se abrió la discusión para estos casos, lo cual da la oportunidad de reflexionar sobre la importancia de tomar en serio las acciones afirmativas y la efectiva representación de las poblaciones LGBTIQ+.

2. Resultados y discusión

Lo primero que debe resaltarse es que, en todos los casos estudiados, la implementación de medidas compensatorias para el grupo LGBTIQ+ fue objeto de constante disputa judicial, pese a que en cada experiencia local se tomaron decisiones diferenciadas en cuanto al diseño particular de dichas medidas. En la sede administrativa y en la jurisdiccional, tanto los institutos políticos como activistas y sociedad civil litigaron férreamente los siguientes rubros de las acciones compensatorias: su grado de efectividad, su correspondencia con el porcentaje de representación poblacional, su especificidad, su implementación por ambas vías electivas y su progresividad, generalmente en comparación con el o los procesos electorales locales previos.

En cuanto a la representación poblacional, fue una constante en las disputas judiciales si debía o no utilizarse un criterio objetivo que se correspondiera con un porcentaje mínimo de cuotas, criterio que generalmente se identificó a partir de los datos más recientes proporcionados por el INEGI sobre la presencia de la población LGBTIQ+ en las entidades federativas. De esto, lo primero que resalta es que esa información, al encontrarse disponible por estado pero no por municipio, dificultó que fuera utilizada por las autoridades electorales para fijar porcentajes en las elecciones municipales, no así para las elecciones estatales de diputaciones

locales. O bien, como en el caso de Guanajuato, los partidos políticos objetaron el porcentaje fijado por el OPLE, el cual sigue los datos del INEGI, debido a que refleja a la población mayor de 15 años, por lo que el porcentaje correspondiente a la población mayor de 18 años necesariamente debe ser menor. Esto, sin duda, no puede ser interpretado sino como un intento de reducir aún más la regla de los mínimos que representa el porcentaje poblacional del INEGI. Los colectivos y grupos LGBTIQA+ insisten que dicho porcentaje debe ser mayor debido a que sólo representa a una muestra, además de que no todas las personas de la diversidad sexual cuentan con condiciones para expresar libremente su identidad u orientación distinta de la cisheteronormativa.

Por otra parte, abordar la efectividad de las medidas en relación con su especificidad por grupo social, a partir de comparar los resultados que se obtienen para un caso como el de Morelos, o bien, como el de Guanajuato, indica que los casos son diametralmente distintos. Morelos, donde se implementó la misma acción genérica que en el PEL 2020-2021, demuestra que persiste la nula presencia de personas LGBTIQA+ en la integración del Congreso local, al tiempo que su presencia efectiva en los ayuntamientos se redujo en un 0.5%, lo que a todas luces es contrario a la prohibición de la regresividad.

En contrapartida, si bien en Guanajuato las cuotas afirmativas diseñadas estuvieron dirigidas a varios grupos en situación de vulnerabilidad, un mínimo de las ordenadas fue reservadas a la población LGBTIQA+, lo que sin duda permitió garantizar una efectividad óptima al ocupar dicho grupo el 5.5% de las curules del órgano parlamentario local, así como un mínimo de 6.4% y un máximo del 13.1% de los cargos municipales en la entidad. En todos los casos, los porcentajes finales son superiores al 4.9% que, como piso mínimo, representa ese colectivo en la población guanajuatense.

Finalmente, se puede señalar que Puebla y Michoacán establecieron acciones cualitativamente similares, sólo que las michoacanas fueron más progresivas, tanto en el número de postulaciones para ayuntamientos como en la posición dentro de las



listas de RP en el caso de las diputaciones, lo que trajo como consecuencia mejores resultados. No obstante, en ambas entidades el tema de las falsas candidaturas que lograron llegar a los cargos de elección popular fue grave, aunque mucho más mediático en Michoacán.

Conclusiones

A partir del estudio de los casos expuestos, es posible identificar las líneas comunes que generan tensiones al interior del sistema político-electoral cuando se trata del reconocimiento y efectividad de los derechos de participación política de la población LGBTIQ+ en las contiendas electivas.

De inicio, el caso Guanajuato muestra la importancia de adoptar un criterio de representación poblacional ajustado en cada escenario a la realidad social de cada grupo en situación de vulnerabilidad. Es decir, si bien todos los grupos sociales merecen igual consideración (aspecto cualitativo), no todos se corresponden con el mismo porcentaje poblacional (aspecto cuantitativo), por lo que es factible ajustar el número de cuotas de manera diferenciada con base en dicho criterio. Sólo de esa manera se contribuye a garantizar la correspondencia entre presencia real en los órganos representativos y en la vida social de una determinada comunidad, reduciendo los escenarios de subrepresentación de grupos sociales.

Luego, contrastar los casos Morelos y Guanajuato permite visualizar con mayor facilidad el impacto que tiene en el grado de efectividad de las acciones afirmativas el diseño e implementación de medidas genéricas para cualquier grupo en situación de vulnerabilidad, y no acciones específicas por grupo. Cuando se prevén medidas compensatorias genéricas, dirigidas a todos los grupos sociales, regularmente se hace invocando una cierta comprensión del principio de igualdad, aduciendo que todos y cada uno tiene el mismo valor y merece la misma consideración, por lo que ninguno debe ser excluido. Tal situación, aparentemente benéfica para todas las poblaciones en situación de vulnerabilidad, en realidad adolece del mismo problema que pretende resolver, aunque lo hace de una forma velada: sustenta un mecanismo de discriminación indirecta

hacia los propios grupos en situación de vulnerabilidad a los que se dirige. Esto resulta de considerar que la creación de la cuota genérica a la que pueden acceder todos los grupos en situación de vulnerabilidad les despoja y borra tajantemente de sus particularidades, de su historia, de sus luchas propias y de sus necesidades específicas, recubriéndoles bajo una categorización uniforme de *vulnerabilidad*, como si obedecieran a las mismas condiciones de exclusión y discriminación o dinámicas de violencia, marginación e invisibilización.

Así, la solución jurídica no puede ser poner a todos los grupos en una misma cuota genérica, negando sus diferencias, necesidades, historias y opresiones específicas, sino que, en todo caso, se debe disponer que todos los grupos sean considerados por la autoridad electoral a partir de sus propios contextos y particularidades para acceder a cuotas específicamente creadas para cada uno de ellos; sólo así sería posible respetar su dignidad e historia colectiva, que en ningún caso es la misma.

Por tanto, existe una vinculación entre la especificidad de la medida y su grado de efectividad. Ese vínculo, además, se ve fortalecido o no por la adopción de un criterio de representación poblacional del grupo social. Esto también indica que la obligatoriedad de una acción en la postulación no es un elemento determinante por sí mismo para garantizar la integración, sino que involucra otros aspectos igualmente relevantes.

Así, pese a que en Morelos la medida era obligatoria para ser cumplida en las listas de RP para el congreso local, no garantizó que al menos una persona LGBTIQA+ fuera efectivamente electa por virtud de dicha acción. Y aunque la medida fue enteramente potestativa para la elección municipal, algunas candidaturas LGBTIQA+ fueron efectivamente electas, si bien, en menor medida en comparación con el PEL inmediato anterior.

Respecto de los casos de Puebla y Michoacán, dadas las similitudes que existieron entre los mismos, se puede concluir que la eficacia de la acción sí depende del número de postulaciones que se permiten en los lineamientos y acuerdos de acciones afirmativas, es decir, una obligación cuantitativa mayor sí puede impactar



de manera positiva en la mayor integración de los órganos de representación.

Adicionalmente, no está de más subrayar que en el caso de Guanajuato el tribunal local fue de los pocos en que se pudo observar un compromiso con el principio de mayor beneficio para las poblaciones LGBTIQ+; sin embargo, fueron las Salas Regionales las que sorpresivamente echaron abajo las propuestas progresivas en materia de acciones afirmativas. Valdrá la pena que los tribunales locales adopten algunos criterios implementados, como el del TEEG, y que el diálogo judicial horizontal y vertical permita la evolución y no la restricción de las acciones afirmativas.

Se hace entonces imperativo rediscutir el significado del principio de progresividad en materia de derechos político-electorales de los grupos en situación de vulnerabilidad, pues, como se ha expuesto, no basta con implementar las mismas medidas afirmativas que en procesos anteriores para no producir reducciones en los alcances de la representación y presencia efectiva de esos grupos en los órganos públicos de toma de decisiones. Diseñar este tipo de acciones compensatorias requiere poner necesaria y debida atención en distintos aspectos que, si bien las complejizan, en conjunto garantizan la participación política efectiva de esas poblaciones, lo que es muestra de que el compromiso con sus derechos es real y no un mero discurso que contrasta con las prácticas o dinámicas institucionales de los órganos administrativos, judiciales y partidistas.

También es fundamental avanzar la discusión del principio convencional y constitucional de progresividad en una dimensión más cualitativa: se requiere transitar del derecho a la postulación hacia el derecho a la integración efectiva del órgano público. No ha sido y no será suficiente que las personas LGBTIQ+ sean postuladas si no se garantiza que efectivamente ocupen los cargos públicos en disputa. Por tanto, una acción compensatoria debe diseñarse precisamente con ese objetivo, en el que la postulación es sólo un medio necesario, pero no es su fin último, dado que por sí misma no satisface los derechos de acceso a las funciones públicas y a la participación política de la población LGBTIQ+.

Referencias bibliográficas

- Cárdenas Gracia, J. (2014). Noción, justificación y críticas al principio de proporcionalidad. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 47(139), 139-176. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332014000100003
- Clérico, L. (2018). *Derechos y proporcionalidad: violaciones por acción, por insuficiencia y por regresión: Miradas locales interamericanas comparadas*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38165.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Violencia contra las personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América* (OAS/Ser.L/V/II.rev.2). Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>
- Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM. (2023). *Análisis de la factibilidad de la representación descriptiva de grupos sociales tradicionalmente excluidos en órganos legislativos estatales y municipales en el estado de Morelos: Reporte final* (F. Lozano y S. M. Frías, Coords.). Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2023/05/INFORME%20INTEGRADO-CRIM.pdf>
- Declaración sobre los derechos político-electorales de la población LGBTTTTIA+ en el Continente Americano. (2022, 19 de agosto). *Instituto Electoral de la Ciudad de México*. <https://iec.org.mx/v1/images/index/derechosPoliticos/Declaración.pdf>
- González, T. (2017). *Elecciones sin discriminación: Participar y votar en igualdad*. Instituto Nacional Electoral.
- Instituto Electoral de Michoacán (IEM). (2023). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por el cual se emiten los lineamientos para la configuración de acciones afirmativas en cargos de elección popular, a favor de las personas con discapacidad, de la población LGBTIAQ+, indígenas y migrantes, aplicables para el proceso electoral ordinario local 2023-2024 y, en su caso, las elecciones extraordinarias que se deriven, en el estado de Michoacán* (IEM-CG-96/2023). https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2023/Acuerdo_IEM-CG-96-2023_Se%20emiten%20lineamientos%20de%20acciones%20afirmativas%20en%20cargos%20de%20EP,%20de%20personas%20con%20discapacidad,%20poblaci%C3%B3n%20LGBTIAQ+,%20Ind%C3%ADgenas%20y%20Migrantes,%20para%20el%20PEOL%2023-24_21-12-23.pdf
- Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG). (2024a). *Acuerdo CGIE-GG/024/2024 mediante el cual se da cumplimiento a lo ordenado en la sentencia emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, dentro del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con número de expediente TEEG-JPDC-22/2023 y su acumulado TEEG-JPDC-24/2023, y se emite una nueva acción afirmativa que garantiza la participación política de las personas con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad*



sexual y migrantes en la postulación de candidaturas a diputaciones y ayuntamientos para el proceso electoral local ordinario 2023-2024. Consejo General [Aprobado en sesión extraordinaria de 20 de febrero]. <https://api.ieeg.mx/repoinfo/Uploads/240220-extra-acuerdo-024.pdf>.

- _____. (2024b). *Acuerdo CGIEGG/052/2024 mediante el cual se da cumplimiento a lo ordenado en la sentencia emitida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, dentro del juicio de revisión constitucional electoral con número de expediente SM-JRC-20/2024 y sus acumulados, por la que se garantiza la participación política de las personas con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual y migrantes en la postulación de candidaturas para el proceso electoral local ordinario 2023-2024.* Consejo General [Aprobado en sesión extraordinaria urgente de 15 de marzo]. <https://api.ieeg.mx/repoinfo/Uploads/240315-extra-acuerdo-052.pdf>.
- _____. (2024c). *Acuerdo CGIEGG/176/2024 mediante el cual se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los institutos políticos Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las diputaciones del Congreso del Estado que por ese principio les corresponden.* Consejo General [Aprobado en sesión extraordinaria de 22 de julio]. <https://api.ieeg.mx/repoinfo/Uploads/240722-extra-acuerdo-176.pdf>.
- _____. (2024d). Oficio: UT/R409/2024. *Respuesta a solicitud de información con número de folio de referencia 110199900041024.* 18 de octubre. Plataforma Nacional de Transparencia. <https://buscador.plataformadetransparencia.org.mx/buscador/temas>.
- _____. (2023a). *Acuerdo CGIEGG/093/2023 mediante el cual se da cumplimiento a lo ordenado en la sentencia emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, dentro del recurso de revisión con número de expediente TEEG-REV-05/2022, y se determina la viabilidad de emitir acciones afirmativas en favor de personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual en la postulación de candidaturas a diputaciones y regidurías para el proceso electoral local 2023-2024; asimismo, se determina la viabilidad de emitir acciones afirmativas en favor de personas migrantes en la postulación de regidurías para el mismo proceso.* [Aprobado en sesión extraordinaria de 24 de noviembre]. <https://api.ieeg.mx/repoinfo/Uploads/231124-extra-acuerdo-093-votos.pdf>.
- _____. (2023b). *Resolución del recurso de revocación 06/2023-REV-CG.* Consejo General [Aprobado en sesión de 5 de diciembre]. <https://api.ieeg.mx/repoinfo/Uploads/231205-extra-ii-recurso-de-revocacion-06-2023-rev-cg-b.pdf>.
- _____. (2023c). *Resolución del recurso de revocación 08/2023-REV-CG.* Consejo General [Aprobado en sesión de 19 de diciembre]. <https://api.ieeg.mx/repoinfo/Uploads/231219-extra-recurso-de-revocacion-08-2023-rev-cg.pdf>.

- Instituto Electoral del Estado de Puebla (IEEP). (2023). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado por el que se determinan acciones afirmativas en favor de grupos sociales en situación de vulnerabilidad para el proceso estatal electoral ordinario concurrente 2022-2023* (CG/AC-0067/2023). https://www.ieepuebla.org.mx/2023/acuerdos/CG/AC_CG_0067_2023.pdf
- Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC). (2023). *Acuerdo IMPEPAC/CEE/379/2023 que presenta la Secretaría Ejecutiva al Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana que emana de la Comisión Ejecutiva Permanente de Asuntos Jurídicos y de la Comisión Ejecutiva Permanente de Grupos Vulnerables, por el que se aprueban los Lineamientos para el registro de las personas pertenecientes a los grupos vulnerables conforme a lo establecido en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el estado de Morelos relativos al proceso electoral ordinario local 2023-2024 en el estado de Morelos*. CEE. <https://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/InfOficial/Acuerdos/2023/11%20Nov/A-379-S-E-U-21-11-23.pdf>.
- . (2022). *Informe que presenta la Secretaría Ejecutiva al Consejo Estatal Electoral y que emana de la Comisión Ejecutiva Temporal de Grupos Vulnerables del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, respecto de los resultados de las acciones afirmativas a favor de los grupos vulnerables; así como los Lineamientos para el Registro y Asignación de Personas de la Comunidad LGBTIQ+, Personas con Discapacidad, Afrodescendientes, Jóvenes y Adultos Mayores, aprobados mediante Acuerdo IMPEPAC/CEE/128/2021, e implementado por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana en el proceso electoral ordinario local 2020-2021, de la línea de acción 1 del Plan de Trabajo Anual de la Comisión Ejecutiva Temporal de Grupos Vulnerables del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana*. CEE. <https://impepac.mx/wp-content/uploads/2023/05/INFORME%20DE%20RESULTADO%20ACCIONES%20AFIRMATIVAS.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI). (2022). *Encuesta nacional sobre diversidad sexual y de género (ENDISEG) 2021. Presentación de resultados*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endiseg/2021/doc/endiseg_2021_resultados.pdf.
- Juárez, G. (2024). Puebla sin presidentes municipales que sean parte de la comunidad LGBTTIQ+. *Diario Contrarréplica de Puebla*. <https://puebla.contrareplica.mx/nota-Puebla-sin-presidentes-municipales-que-sean-parte-de-la-comunidad-LGBTTIQ20246849>
- Ramírez, S. (2007). Igualdad como emancipación: los derechos fundamentales de los pueblos indígenas. *Anuario de Derechos Fundamentales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile*, 3. Universidad de Chile.
- Rodríguez, M. (2008). Igualdad, democracia y acciones positivas. En *Teoría y crítica del derecho constitucional* (tomo II, pp. 619-656). Abeledo Perrot.



- Rodríguez Fuentes, O. D. (2023). La transformación evolutiva de los derechos político-electorales de la población LGBTTTIQA+ a través de las acciones afirmativas. En *La sinergia democrática de los derechos humanos en torno al sistema político-electoral de la Ciudad de México* (pp. 341-370). Tribunal Electoral de la Ciudad de México.
- Sala Regional Ciudad de México (scm). (2021). *Sentencia recaída al Juicio de Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano en el expediente SCM-JDC-421/2021*. Magistrado ponente: José Luis Ceballos Daza. <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JDC-0421-2021.pdf>
- . (2024a). *Sentencia recaída a los juicios de protección federales SCM-JDC-40/2024, SCM-JDC-41/2024, SCM-JDC-42/2024, SCM-JDC-60/2024, y el juicio electoral SCM-JE-7/2024*.
- . (2024b). *Sentencia recaída a los juicios de protección federales SCM-JDC-48/2024, y acumulados*. TEPJF. Ponente: Luis Enrique Rivero Carrera. Resueltos el 22 de febrero. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SCM-JDC-0048-2024->
- Sala Regional Monterrey (SM). (2024a). *Sentencia recaída a los juicios de revisión constitucional electoral SM-JRC-12/2024 y acumulados*. TEPJF. Ponente: Elena Ponce Aguilar. Resueltos el 27 de febrero. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/monterrey/SM-JRC-0012-2024.pdf>
- . (2024b). *Sentencia recaída a los juicios de revisión constitucional electoral SM-JRC-20/2024 y acumulados*. TEPJF. Magistrado Ponente: Ernesto Camacho Ochoa. Resueltos el 14 de marzo. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/monterrey/SM-JRC-0020-2024.pdf>
- . (2021). *Sentencia recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SM-JDC-29/2021*. TEPJF. Magistrado Ponente: Ernesto Camacho Ochoa. Resueltos el 20 de febrero. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/monterrey/SM-JDC-0059-2021.pdf>
- Sala Regional Toluca (ST). (2024). *Sentencia recaída a los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ST-JDC-15/2024 y ST-JDC-34/2024 acumulados*. TEPJF. Magistrado Ponente: Fabián Trinidad Jiménez. Resueltos el 7 de febrero. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/ST-JDC-0015-2024->
- Sala Regional Xalapa (2022). *Sentencia recaída al Juicio de Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano en el expediente SX-JDC-62/2022*. TEPJF. Magistrado ponente: Enrique Figueroa Ávila. https://www.te.gob.mx/EE/SX/2022/JDC/62/SX_2022_JDC_62-1130435.pdf
- Sala Superior (ss). (2017). *Sentencia recaída al Recurso de Apelación SUP-RAP-726/2017 y sus acumulados*. TEPJF. Magistrado ponente: Felipe Fuentes Barrera. Resuelto el 14 de diciembre. https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0726-2017.pdf

- _____. (2024). *Sentencia SUP-REC-1153/2024*. Magistrado Ponente: Reyes Rodríguez Mondragón. Resuelto el 30 de agosto.
- _____. (2021). *Sentencia recaída al recurso de reconsideración SUP-REC-117/2021*. TEPJF. Magistrado Ponente: Reyes Rodríguez Mondragón. Resuelto el 10 de marzo. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REC-0117-2021.pdf>
- Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato (TEEG). (2023). *Sentencia recaída a los expedientes TEEG-JPDC-22/2023 y su acumulado TEEG-JPDC-24/2023, y TEEG-REV-18/2023*. <https://sentencias.teegto.org.mx/Sentencias/JPD-C/2023/1d535c74-e672-4435-94be-d8c2cec3f833129.pdf>.
- Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (TEEMi). (2024). *Sentencia recaída en el expediente TEEM-JDC-001/2024*. Magistrada ponente: Yolanda Camacho Ochoa. Resuelto el 18 de enero. <https://teemich.org.mx/document/teem-jdc-001-2024/>
- Tribunal Electoral del Estado de Morelos (TEEM). (2024). *Sentencia recaída en los expedientes TEEM/RAP/12/2023-3 y sus acumulados TEEM/RAP/13/2023, TEEM/JDC/01/2024, TEEM/JDC/02/2024 y TEEM/JDC/04/2024*.
- Tribunal Electoral del Estado de Puebla (TEEP). (2024). *Sentencia recaída en el expediente TEEP-JDC-134/2023 y sus acumulados*. Magistrado ponente: Israel Arguello Boy. Resuelto el 26 de enero. https://teep.org.mx/images/stories/inf_transp/resoluciones/2024/jdc/TEEP-JDC-134-2023-Y-AC.pdf



Para citar este artículo:

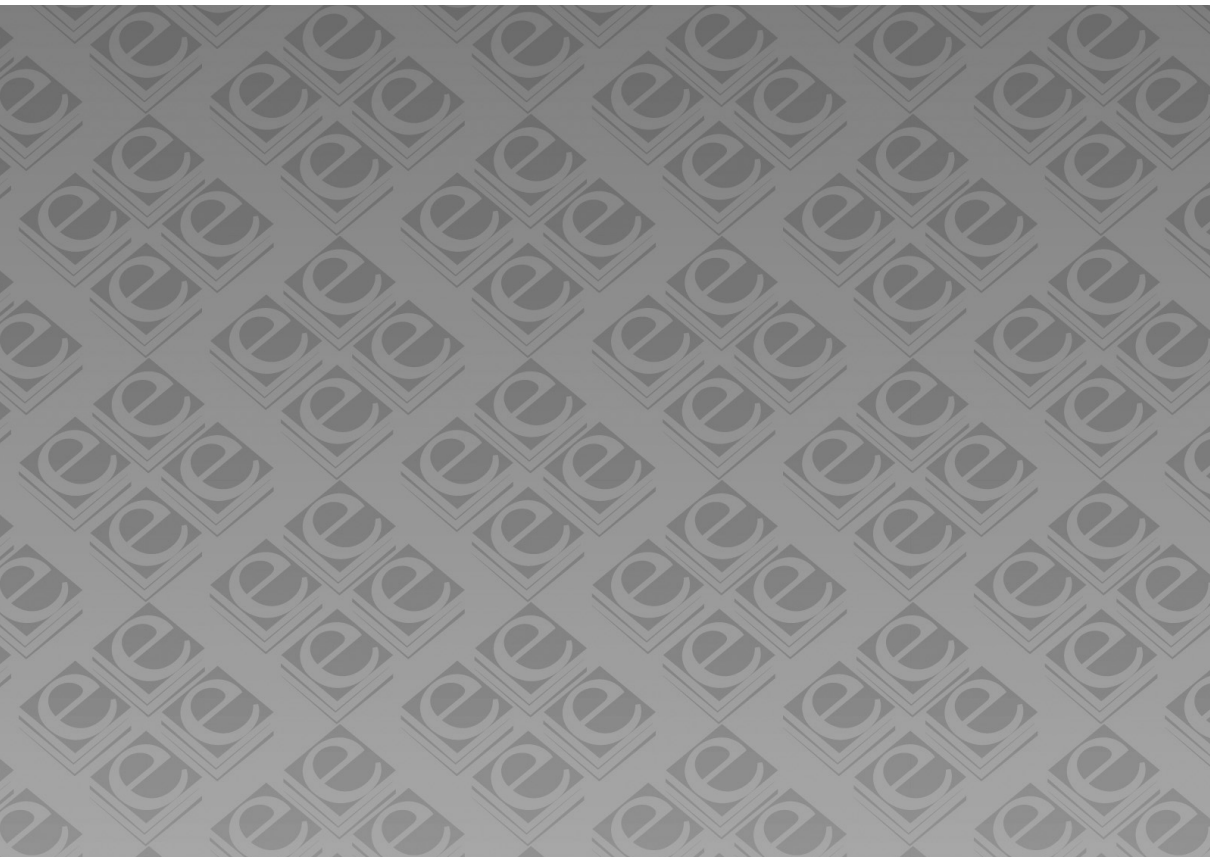
Mata Quintero, G., y Rodríguez Fuentes, Ó. D. (2025). Análisis comparado de acciones afirmativas LGBTQIA+ a nivel local en el proceso electoral 2023–2024: Morelos, Puebla, Michoacán y Guanajuato. *Electorema*, 1(2), pp. 79-114. <https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema02.2025a4>

Declaración de no conflicto de interés

Quienes presentan el trabajo, Gerardo Mata Quintero y Óscar Daniel Rodríguez Fuentes, hacen constar que no tienen ningún conflicto de intereses en la participación o involucramiento de intereses privados en la investigación y en el proceso editorial de la revista.



Ensayos





Constitucionalismo contramayoritario y constitucionalismo populista: un debate en torno a la democracia liberal

Counter-Majoritarian Constitutionalism and Populist Constitutionalism: A Debate Surrounding Liberal Democracy

Felipe Curcó Cobos

Instituto Tecnológico Autónomo (México)

<https://orcid.org/0000-0001-9812-0710> | felipe.curco@itam.mx

<https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema02.2025e5>

119

Recibido: 08 de enero de 2024

Aceptado: 07 de febrero de 2025



Resumen

El reciente auge del populismo en distintas regiones del mundo, junto con la erosión de la democracia liberal y el creciente descontento de la población hacia esta clase de régimen político, ha reavivado el antiguo debate sobre quién debe ser el intérprete último de la Constitución mexicana y bajo qué criterios debe legitimarse su actuación. Este trabajo aborda esta cuestión y argumenta en contra de los graves riesgos que conlleva el constitucionalismo populista, enfatizando las potenciales amenazas que éste representa para las instituciones democráticas y los derechos fundamentales.

Palabras clave: populismo, democracia, constitucionalismo, liberalismo, elección judicial



Abstract

The recent rise of populism in various regions around the world, coupled with the erosion of liberal democracy and growing discontent among citizens, has reignited the long-standing debate over who should be the ultimate interpreter of the constitution and the criteria under which their actions should be legitimized. This paper responds to this debate, arguing against the significant risks posed by populist constitutionalism and highlighting the potential threats to democratic institutions and fundamental rights.

Keywords: populism, democracy, constitutionalism, liberalism, judicial election

Introducción. Constitucionalismo y democracia, paradojas y tensiones

Bajo cualquier tipo de régimen donde la toma de decisiones se rige por la regla de mayoría, los miembros de una minoría derrotada en votación están obligados a aceptar un resultado al que en principio se oponen. Votar es un método de decisión colectiva que permite transferir autoridad a algunos (la mayoría) para decidir por otros (la minoría). Eso significa que, en democracia, las minorías deben todo el tiempo consentir decisiones que en realidad no consienten, lo cual implicaría que el mayoritarismo fuese esencialmente paradójico, de no ser porque, en este caso, el *consentimiento* refiere a planos distintos. Porque si bien las personas pueden no estar de acuerdo respecto el contenido específico de una determinada decisión, pueden, pese a todo, coincidir con la forma o el procedimiento a través del cual dicha decisión fue tomada.

Algunos han definido esta situación como la paradoja de la democracia. Para Wollheim (1969), esta describe la circunstancia habitual que recrean las sociedades democráticas cuando un ciudadano X está convencido tanto de que la política A debe ser aprobada (porque A es a su juicio la opción correcta), como de que la política B (que es incompatible con A y con la cual X no está de acuerdo) debe también ser aprobada puesto que X es un demócrata y B es la opción respaldada por la mayoría.



Dicha paradoja, no obstante, no implica realmente una contradicción porque una persona que, en este caso, cree que A es la decisión correcta, pero B es la política que debe ser implementada, nos está dando respuesta a dos preguntas distintas, aunque complementarias. Que B deba ser implementada obedece a una pregunta *procedimental*: ¿qué procedimiento debemos seguir dado que discrepamos respecto a cuál de ambas alternativas—A ó B— es la adecuada? En cambio, que X considere que A es a sus ojos la mejor alternativa obedece a una pregunta *sustantiva* o epistémica, a saber: ¿cuál es la opción correcta?

En este sentido, Przeworski (2010) nos invita a reconocer que la democracia es un sistema de incertidumbre provisto de una base de certeza (una *incertidumbre institucionalizada*, la llama él). En efecto, la democracia se caracteriza ante todo por una incertidumbre deliberativa y electoral. En un verdadero régimen democrático no pueden estar predefinidos ni los resultados de una discusión, ni los resultados de una votación. “Democracia es un sistema en el que los partidos de gobierno pierden elecciones” (Przeworski, 2010, p. 10), ha escrito y afirmado más de una vez el célebre politólogo, enfatizando así que uno de los rasgos centrales de un verdadero sistema dinámico y representativo es la alternancia política y la constante ambigüedad en torno a quién va a hacerse cargo en el futuro del gobierno y quién obtendrá el triunfo electoral que le confiera autoridad para hacerse cargo de la toma de decisiones.

Sin embargo, aun cuando la democracia es un sistema de alta incertidumbre en el ámbito electoral, no puede serlo en lo que respecta a la esfera procedimental. Si la regla de mayoría es el procedimiento base o bisagra alrededor del cual gravita el sistema democrático, entonces las medidas dirigidas a proteger dicho procedimiento para evitar que sea desvirtuado o eliminado han de estar aseguradas más allá de toda incertidumbre. Una manera de hacer claro esto es preguntarnos si hemos de interpretar la regla de mayoría como un procedimiento abierto o cerrado. Interpretarlo en forma abierta al cambio querría decir que una de

las decisiones que podrían tomarse a través de él es la de dejar de usarlo para adoptar en su lugar otra regla de decisión distinta (por ejemplo, que las decisiones que antes tomaba la mayoría ahora queden bajo el control de un autócrata o una camarilla política). En contraste, interpretarlo en forma cerrada al cambio es entender que cierta clase de decisiones (como la anterior o cualesquiera otras que pudieran afectar severamente la naturaleza misma de la regla de mayoría a través de, supongamos, suprimir los derechos básicos de expresión y participación política, o establecer la filiación partidista obligatoria) deberían de quedar definitivamente excluidas del conjunto de aquello que un grupo numéricamente superior podría estar legítimamente autorizado a imponer al resto de las personas. Para decirlo con toda claridad: en democracia los ciudadanos pueden diferir y estar en desacuerdo en torno a cualesquiera asuntos sustantivos —por ejemplo, cuál debe ser la política fiscal correcta o la política hídrica adecuada—, pero en lo que corresponde al procedimiento de toma de decisiones y los requisitos que salvaguardan y garantizan que este no se transforme o corrompa hasta desvirtuarse, el compromiso dirigido a protegerlo debe brindar certeza absoluta.

El mejor argumento para mostrar que el procedimiento mayoritario debe protegerse interpretándolo en forma al menos parcialmente cerrada, consiste en invocar el carácter autodestructivo que tendría una democracia en la que nada impidiera que, en principio, la regla de mayoría pudiera cambiarse —o eliminarse— por mayoría, o en la que nada dificulte que las mayorías puedan reescribir las reglas del juego democrático para inclinar sistemáticamente el tablero de juego a su favor con la finalidad de impedir que las minorías puedan aspirar alguna vez a ser gobierno. Esto significa que para que una democracia sea viable y posible, se hace necesario *institucionalizar* una serie de controles que frenen o pongan límites al poder mayoritario (los llamamos, por eso mismo, controles *contramayoritarios*).

Son dos, entonces, los elementos básicos de una democracia en el análisis de Przeworski: la incertidumbre que ha de caracterizar



el resultado de los procesos electorales, y la certidumbre que han de brindar las instituciones encargadas de velar por que la omnipotencia de la mayoría no termine por traducirse en una amenaza para la democracia misma. Esto podría ocurrir fácilmente si las mayorías demonizan a sus críticos, acorralan a los disidentes, cancelan abiertamente sus derechos o simplemente eliminan mediante proceso electoral los procesos electorales (una variante de esto ocurre cuando un partido político llega al poder gracias al reconocimiento institucional de su triunfo electoral, y luego, ya en el gobierno, hace uso de su mayoría para someter, cooptar o eliminar a las propias autoridades electorales encargadas de validar los comicios).

El principal instrumento que una democracia tiene a su alcance para intentar evitar que algo como lo anterior ocurra es el constitucionalismo. El *constitucionalismo liberal* alude a la necesidad de poner límites a las decisiones de la mayoría. Típicamente (aunque no siempre), las constituciones hacen esto a través de dos mecanismos: i) el mecanismo jurídico de control de constitucionalidad —que puede ser difuso, concentrado o mixto—, mediante el cual se verifica que las leyes legislativas aprobadas por las mayorías y los actos normativos de la autoridad sean conforme a los preceptos constitucionales, y ii) un catálogo de derechos orientado a proteger al individuo de los potenciales abusos que la autoridad —actuando en nombre de la mayoría— puede llegar a cometer en contra de los ciudadanos. Ambos ideales, el demócrata y el constitucional, se encuentran en fuerte tensión. Esto es porque el primero nos exige someter las cuestiones públicas de importancia al control de las decisiones mayoritarias, mientras el segundo fija estrictas condiciones orientadas a limitar el alcance legítimo de tales decisiones, condicionando estas al respeto de ciertos bienes y garantías que deben mantenerse intactas y fuera del alcance de lo que piensen o hagan las multitudes¹. El jurista Ernesto Garzón (1993) resumió célebremente esta idea, señalando que los derechos básicos retiran ciertos temas de la agenda política ordinaria para emplazarlos a la esfera intangible de lo que él denominaba *coto vedado*.

¹ Para un análisis a fondo sobre esta tensión, véase Curcó (2010).

Los argumentos a favor de los controles contramayoritarios

Una de las implicaciones que se siguen de lo anterior es que, si en democracia los controles contramayoritarios tienen como objetivo principal garantizar los derechos fundamentales y proteger a las minorías frente a posibles abusos de la mayoría, entonces —y como resulta obvio— tales controles no deben ser administrados por funcionarios electos, pues estos deben su mandato precisamente a las mayorías, con lo cual existe un claro conflicto de interés que limita su capacidad para actuar de manera imparcial frente a los intereses mayoritarios. La protección de las minorías y de los derechos fundamentales requiere decisiones basadas en principios constitucionales, no en las preferencias o demandas del electorado. Dado que los funcionarios electos tienden a priorizar tanto el cumplimiento de promesas electorales como las demandas de sus votantes, pueden llegar a ignorar la ley y la Constitución si esto contradice sus intereses. Un órgano independiente es, entonces, necesario para garantizar que las decisiones se ajusten a la Constitución, incluso cuando esto implique contradecir a la mayoría. Si el poder legislativo, que representa a la mayoría, gestiona también los mecanismos de control constitucional, eso elimina el contrapeso esencial que permitiría evitar, o al menos mitigar, el autoritarismo de las mayorías. Por eso la calidad de una democracia se mide ante todo por el nivel de protección que esta otorga a los derechos de sus minorías.

Tal fue, al menos en su origen, el razonamiento histórico que dio lugar al principio de control de constitucionalidad cuando en decisión histórica de la Corte Suprema de Estados Unidos (5 U.S. 137 1803), el juez *chief* Marshall determinó en *Marbury vs Madison* (1803) que —aun si la negativa de Madison como nuevo secretario de Estado durante el gobierno de Jefferson de entregar a Marbury la comisión de su nombramiento como juez era ilegal— la sección 13 de la Ley del Poder Judicial que el Congreso había aprobado para definir la jurisdicción de la Corte Suprema sobre tipo de casos como el de Marbury, era anticonstitucional, ya que la ley ampliaba indebidamente la jurisdicción de la Corte más allá de lo permitido



por la propia Constitución, con lo cual dicha sección 13 fue eliminada². Esto sentó las bases para determinar el carácter de la norma suprema y la salvaguarda del control de constitucionalidad por encima de las decisiones tomadas por mayoría en el Parlamento. De este modo, cuando un juez constitucional invalida decisiones de un legislador electo democráticamente, de ninguna manera ha de suponerse que con esto pretende imponer su propio criterio discrecional por encima del representante del pueblo, sino que más bien se limita a hacer valer frente a aquellas decisiones legislativas la más fundamental voluntad democrática del constituyente.

La lectura del profesor B. Ackerman (1991, 1988) sobre los textos de *El Federalista* (Hamilton, Madison y Jay, 1996) resulta de gran ayuda para entender la razón por la cual los controles constitucionales de tipo contramayoritario dirigidos a corregir (y en caso extremo, a revertir) decisiones legislativas mayoritarias que violentan preceptos y garantías constitucionales, lejos de representar un intromisión indebida en los procesos democráticos, constituyen, de hecho, la última capa de salvaguarda y defensa institucional a favor de la democracia misma. Desde esta concepción, se interpreta que los textos de *El Federalista* distinguen entre dos clases de actividad política: la *política normal* y la *política constitucional* (Ackerman, 1988, p. 173). La política constitucional ocurre en momentos históricos excepcionales en los que por distintas razones históricas y políticas la ciudadanía de una nación se moviliza, se *pone de pie*, y se involucra en un acentuado activismo. Se trata de periodos de intenso debate y deliberación social en los que el entorno se implica profundamente en los asuntos públicos. El alto nivel de involucramiento cívico hace que estos periodos resulten especialmente aptos para que en ellos se generen consensos amplios y profundos que permitan fijar y dejar asentados los principios normativos básicos que se desean impulsar, promover y asentar en la Constitución. Se trata, pues, de periodos *fundacionales* o *constituyentes*, es decir, periodos de decisión inicial en donde se

² Para una explicación amplia del caso *Marbury vs Madison*, que introdujo por vez primera el control de constitucionalidad, véase Carbonell (2006).

producen las condiciones idóneas para fijar las metanormas esenciales y el marco de derechos y restricciones fundamentales que durante los periodos normales deberán respetar gobiernos y mayorías legislativas. Es en estos periodos de exaltación cívica donde se justifica fijar tales límites, así como el alcance que tendrán los derechos en las etapas *normales*, pues existen buenas razones para suponer que las decisiones tomadas en tales momentos son especialmente meditadas y lúcidas. De ahí que también se justifique determinar entonces los derechos y límites cuya función central será la de impedir que las mayorías se *desboquen* o tomen decisiones que afecten las garantías básicas de individuos o minorías.

Sin embargo, un principio básico de economía cívica hace imposible que los ciudadanos estén implicados todo el tiempo en los asuntos políticos. Por tanto, tarde o temprano tendrá que haber momentos de actividad política *normal*. La *política normal* consiste en la situación más común en la práctica de la comunidad. Se caracteriza por un bajo nivel de involucramiento cívico en la toma de decisiones. En tales circunstancias *normales* la ciudadanía ya no participa de modo constante en los asuntos que le afectan, sino que delega esta función en representantes. Aquí la gente decide *retirarse* de la política con el fin de atender sus intereses cotidianos y monitorear esporádicamente las medidas tomadas por sus delegados a través de elecciones periódicas. Esta visión dualista de la actividad política tiene un correlato jurídico. En el nivel jurídico la actividad política normal se desarrolla en los cuerpos legislativos y da lugar a las leyes ordinarias, pero siempre reconociendo los límites fijados por la autoridad constitucional última en la acción de las tres ramas de gobierno, con su sistema de vetos respectivos y actuando siempre de modo coordinado con la ciudadanía. Si el accionar del supremo tribunal de justicia es requerido, este se justifica en tanto que protege los consensos políticos alcanzados por la comunidad cuando esta se hallaba movilizada y sus decisiones igualmente se hallaban acrisoladas por una intensa deliberación. En este sentido hemos de entender que tanto las



restricciones constitucionales como las leyes ordinarias son aprobadas por mayoría. Lo que sucede es que no todas las decisiones mayoritarias son de la misma naturaleza. No podemos poner en el mismo nivel decisiones aprobadas al calor del trabajo parlamentario (usualmente apuradas y motivadas por agendas que obedecen a intereses facciosos) y decisiones tomadas en momentos donde predominan convicciones que han sido ampliamente discutidas en medio de un clima reflexivo de deliberación y debate social.

Esto significa, en resumen, que desde la concepción dualista de la democracia el actuar de los jueces constitucionales, lejos de oponer diques a la voluntad democrática de la ciudadanía, lo que hace es encargarse de asegurar que las decisiones tomadas por los representantes en momentos de *política normal* no contravengan lo expresado por el pueblo en los momentos de *política constitucional*. Desde esta perspectiva no existe tensión entre derechos, mecanismos contramayoritarios y el actuar de las mayorías legislativas, sino tensión entre dos momentos de decisión colectiva diferente: uno ordinario e improvisado al tenor de las coyunturas (*política normal*), y otro movilizador y depurado en la reflexión que propicia la más alta calidad de consenso (*política excepcional* o *constitucional*). De esta suerte, cuando la Corte decide actuar en contra de mayorías transitorias cada vez que estas amenazan con socavar el consenso estipulado en la *política constitucional*, en modo alguno significa que con tal actuación el máximo tribunal revele su naturaleza contramayoritaria, sino que sus decisiones defienden lo acordado democráticamente por la soberanía popular y mayoritaria en los momentos que esta alcanzaba su máximo nivel de legitimidad debido —recordémoslo— a la amplia movilización y profundo consenso precedidos por el amplio debate que, precisamente, caracteriza tales periodos excepcionales.

En las últimas décadas la historia de la teoría constitucional es, en buena medida, la reiteración de estos argumentos y de las diversas formas en que se ha intentado refutarlos. Dentro de estas críticas, las más virulentas y erosivas para la democracia han sido, sin duda, aquellas que provienen de la literatura canónica

que nutre al llamado *constitucionalismo populista*. De tales críticas nos ocuparemos enseguida.

El constitucionalismo populista y las críticas al constitucionalismo liberal

Las críticas más lúcidas y mejor elaboradas a los razonamientos que brevemente he expuesto en defensa de los controles contramayoritarios, son aquellas que el profesor Jeremy Waldron ha venido exponiendo a partir de la última década del siglo pasado y hasta la actualidad. Waldron considera problemático el control judicial de constitucionalidad (*judicial review*), argumentando que este mecanismo otorga a los jueces un poder excesivo sobre cuestiones fundamentales que en realidad deberían ser decididas por representantes democráticamente electos. Según él, esta práctica socava la igualdad política ya que, en sociedades profundamente marcadas por la existencia de desacuerdos, permite que un grupo reducido de jueces, que no son elegidos por el pueblo ni directamente responsables ante él, tengan la última palabra sobre temas de gran importancia y/o controversia social. De ahí que este profesor de la Universidad de Nueva York (NYU) defienda la capacidad de los cuerpos legislativos democráticos para deliberar y resolver estos problemas complejos. Bajo su perspectiva, las democracias *maduras* poseen mecanismos suficientes para debatir y corregir injusticias sin necesidad de recurrir a la intervención judicial. Esto es así porque, a su juicio, las instituciones democráticas están mejor posicionadas para reflejar las preferencias y valores colectivos de la sociedad. Los controles contramayoritarios, como los que imponen los tribunales constitucionales, suelen justificar su existencia en la necesidad de afianzar derechos fundamentales que protejan a individuos y minorías de los potenciales abusos que puedan generarles mayorías *desbocadas*. Sin embargo, Waldron cuestiona la idea de que estos órganos sean inherentemente más aptos para proteger los derechos que los parlamentos democráticos. No hay garantía de superioridad moral o epistémica de los jueces sobre los legisladores. Por ello, la democracia debe priorizar



el respeto por la igualdad en la toma de decisiones políticas, permitiendo que todos los ciudadanos participen en el proceso de decisión, incluso cuando surgen conflictos de derechos.

Aquí Waldron advierte algo importante. Una de las muchas cosas que hacen necesario acudir a elecciones, incluso para definir el catálogo de derechos fundamentales, es el hecho de que no podemos dar por sentado que exista un consenso respecto a cuál debe ser el contenido y, sobre todo, el alcance de los derechos mismos. Pensemos, por ejemplo, en el derecho fundamental a la vida. En países como los Estados Unidos semejante derecho está consagrado, y sin embargo aún persisten leyes federales y estatales que imponen pena de muerte a criminales para cierta clase de delitos. Todos los países que se arrojan la prerrogativa de declarar la guerra envían a sus ciudadanos a matar y a morir. Así, pues, ¿cuál es el alcance de este derecho? ¿Dónde termina y dónde empieza? Un problema similar se presenta a la hora de tratar de delimitar la cesta de garantías básicas: ¿el derecho a la religión debe ser un derecho humano básico? ¿Y qué hay de los derechos de los animales o de la Inteligencia Artificial (IA)? Así, las decisiones sobre cómo equilibrar los derechos y determinar su alcance y contenido deberían, de acuerdo a lo defendido por Waldron, ser tomadas en foros abiertos de debate público (como los parlamentos), en lugar de ser monopolizadas por cortes que operan en un entorno más cerrado y elitista³.

Quienes se hacen eco de estos argumentos suelen invocar en su defensa evidencia constitucional comparada. Por ejemplo, frente al tipo de *constitucionalismo fuerte* que incorpora catálogo de derechos, principios intangibles y control rígido de constitucionalidad (es decir, el tipo de constitucionalismo que impera en naciones como España, Alemania, Estados Unidos o la mayoría de países en América Latina), los críticos de los controles contramayoritarios suelen invocar la experiencia de sistemas político-jurídicos como los de Australia (con una constitución rígida que no incluye declaración de derechos), Nueva Zelanda (dotada del

³ Puede hallarse el desarrollo completo de estos razonamientos en textos como Waldron (1998, 1999 y 2006).

Bill of Rights, pero con un régimen de constitución ampliamente flexible), Holanda (con una declaración de derechos incorporada a una constitución rígida pero sin control jurisdiccional de constitucionalidad) o Canadá, donde, como es bien sabido, el legislador ordinario —respetando ciertas condiciones procedimentales de las que en seguida hablaré— puede hacer valer cualquier ley aprobada por mayoría en el Parlamento aun si la Corte Suprema la declara contraria a la Constitución. Nadie podrá decir —termina por concluir la objeción populista— que en países como Holanda o Canadá, donde el control de constitucionalidad es inexistente o muy débil, se observe alguna tendencia de las mayorías a conculcar derechos, abusar o someter a las minorías; al menos, no más de lo que esta tendencia puede observarse en países donde semejante clase de controles sí forma parte del sistema jurídico.

Con todo, esta última observación resulta altamente sesgada, omite datos obvios, no resiste el peso de un análisis medianamente serio y, además, parte de una lectura muy superficial de Waldron, ya que es el propio Waldron quien advierte que únicamente democracias *maduras* (como precisamente la holandesa o canadiense) son capaces de operar sin controles contramayoritarios o de constitucionalidad. En efecto, democracias robustas y consolidadas pueden no requerir de controles constitucionales porque están provistas de sólidos anticuerpos sociales e institucionales que, claramente, mitigan o moderan el actuar de las mayorías legislativas en el parlamento. Ejemplo de lo primero (anticuerpos sociales) son las que Levitsky y Ziblatt (2018) denominan *reglas de autocontención*⁴. Las *reglas de autocontención* (o autocontrol) son normas informales que actores políticos hegemónicos internalizan y siguen voluntariamente con el fin de mantener la estabilidad y la funcionalidad del sistema democrático, incluso cuando no están obligados legalmente a hacerlo. Estas reglas son cruciales porque ayudan a moderar el ejercicio del poder y a preservar la legitimidad del sistema político. Entre tal clase de reglas sobresalen aquellas de *contención institucional*, es decir, hábitos asumidos por los actores políticos hegemónicos que los llevan a autorregularse en el uso

⁴ Véase en particular el capítulo 5: "Subverting Democracy".



de los poderes formales que la constitución o el sistema político les otorgan en tanto mayorías. Así, y aun cuando ninguna norma legal lo impida, en una cultura verdaderamente democrática los líderes políticos de los grupos legislativos mayoritarios se abstienen de llevar a cabo ciertas acciones que pueden dañar o erosionar dramáticamente el sistema democrático, como sería, por ejemplo, deslegitimar las instituciones clave (los tribunales electorales o el Tribunal Supremo), o bien, emplear desde el poder un lenguaje excesivamente divisivo con el fin de acorralar a críticos o descalificar a los oponentes, transformándolos en delincuentes o traidores al país. Otros casos que ejemplifican esta falta de contención tan lesiva para la democracia serían —en opinión de Levitsky y Ziblatt— prácticas tales como el *filibusterismo* o el llamado *gerrymandering* (denominado así a raíz de que Elbridge Gerry, quinto vicepresidente de Estados Unidos, redibujó un distrito electoral con forma de salamandra para favorecer el triunfo electoral de la facción política a la que él pertenecía).

Así, Levitsky y Ziblatt destacan que las democracias no dependen solo de leyes, sino también de las normas informales que promueven la tolerancia mutua y la contención en el uso del poder.

Pero además de anticuerpos sociales, las democracias maduras poseen anticuerpos institucionales. Ejemplo de ello son las cláusulas *Notwithstanding* y *Override*, incorporadas en la célebre sección 33 de la Carta de Derechos y Libertades de Canadá que forma parte de la Constitución desde 1982. Estas cláusulas permiten a legislaturas locales o federales implementar leyes aun si la Corte Suprema las ha declarado anticonstitucionales. En específico, el término *Notwithstanding Clause* (también conocida como *Sección 33* de la Carta) permite que un gobierno federal o provincial apruebe una ley incluso si esta contraviene ciertos derechos y libertades fundamentales garantizados en la Carta, pues básicamente otorga al legislador la capacidad de hacer caso omiso de ciertos derechos constitucionales y del control de constitucionalidad (literalmente, *Notwithstanding* significa que la ley permanece *no obstante* ser contraria a la Constitución o haber sido anulada —*override*— por el poder judicial). Sin embargo, dicha cláusula no puede emplearse

para eliminar ciertos derechos (como los derechos lingüísticos o el derecho fundamental a elecciones libres) y además tiene una duración máxima de cinco años desde su promulgación, al final de los cuales debe ser renovada explícitamente para permanecer en vigor. Dado que en Canadá las legislaturas suelen renovarse cada cuatro años, esto asegura que, para no ser revocadas, las leyes que la Corte ha declarado inconstitucionales deben enfren-
tar el escrutinio público y ser renovadas al menos en dos ciclos electorales consecutivos y por dos legislaturas diferentes. De este modo, la cláusula *Notwithstanding* representa un equilibrio entre la supremacía judicial, garantizada por la Carta de Derechos y Libertades, y la soberanía legislativa de los gobiernos federales y provinciales.

Todo esto permite ver cómo es que la objeción populista a los controles contramayoritarios parte de una premisa falsa. Porque, a la luz de lo anterior, si algo puede probarse es que el fortalecimiento de los controles exógenos a la regla de mayoría (controles constitucionales) no necesariamente ha de traducirse en un debilitamiento de la soberanía popular y el accionar de las mayorías. Si algo muestra el mecanismo que acabamos de describir, es que los controles democráticos y los controles constitucionales no tienen por qué guardar una relación de juego de suma cero entre sí (en donde fortalecer a uno necesariamente requiera o implique debilitar al otro). En democracias tan débiles como la mexicana, donde las mayorías carecen de reglas de autocontención que les impidan abstenerse de capturar a los árbitros electorales o rediseñar las reglas del juego democrático para que estas sistemáticamente les favorezcan, los controles exógenos —muy especialmente los ejercidos por la Corte Suprema— resultan fundamentales: si fallan, todo el sistema institucional tiende a fallar. Pero en democracias robustas como la canadiense, restar poder a la Corte no implica un riesgo para la democracia en la medida en que el régimen democrático dispone de anticuerpos sociales e institucionales que refrenan el accionar de las mayorías. Bajo tales circunstancias, más que darse un enfrentamiento entre los poderes legislativo y judicial (donde la fuerza que gana un poder lo pierde el otro), lo que en todo caso prevalece es



un modelo dialógico en donde la última palabra respecto a la interpretación de la constitución no reside ni en el Parlamento ni en la Corte, sino en la interacción dialógica que ambos poderes mantienen entre sí.

El constitucionalismo populista frente al argumento de las precondiciones de la democracia

El constitucionalismo populista no sólo ha sido defendido por Jeremy Waldron, sino también por autores como Larry Kramer, Akhil Amar, Jack Balkin, Sanford Levinson, Richard Parker o Mark Tushnet. Todos ellos plantean una visión de la interpretación constitucional en la que el poder reside principalmente en el pueblo y no en los jueces. Comparten, pues, una común desconfianza frente al elitismo que distingue a la reflexión jurídica contemporánea (Gargarella, 2008). Desde su perspectiva, la constitución pertenece al pueblo y su interpretación y aplicación deben, por tanto, reflejar la voluntad mayoritaria de la ciudadanía, pues las instituciones representativas (como el Congreso o las legislaturas) tienen mayor legitimidad para interpretar la constitución que los tribunales que no han sido directamente elegidos por la ciudadanía. Mark Tushnet (1999), por ejemplo, en su texto *Constitucionalismo sin tribunales*, cuestiona el rol tradicionalmente dominante de los tribunales constitucionales en el control de la constitucionalidad y propone modelos alternativos que dan mayor protagonismo a las decisiones democráticas y a la acción política. Por su parte, Larry Kramer (2004) destaca la importancia de la *constitucionalización desde abajo*, en la que los ciudadanos y los movimientos sociales juegan un papel clave en dar forma a la constitución. Sanford Levinson (1988), por último, critica la rigidez de las estructuras constitucionales y aboga por procesos más accesibles para la reforma constitucional, permitiendo que el pueblo ejerza un control directo sobre las reglas fundamentales. En definitiva, todos ellos proponen mecanismos para ampliar la participación ciudadana en asuntos constitucionales, como referendos, enmiendas populares o una interpretación constitucional basada en el consenso social.

Estas perspectivas, sin embargo, adolecen de un mismo defecto: omiten percatarse de que derechos básicos como la libertad de expresión, igualdad ante la ley, libertad de culto y derechos de las minorías étnicas, religiosas o de género no pueden estar sujetos a votación o a las preferencias cambiantes de una mayoría circunstancial, ya que, sin límites, la mayoría podría legislar en contra de todos estos derechos esenciales. En otras palabras, y para decirlo claramente: la democracia moderna no es un sistema puramente mayoritario, sino que esencialmente está basada en valores constitucionales que deben ser protegidos contra mayorías momentáneas. El respeto por los derechos humanos y el estado de derecho son pilares aún más importantes que el principio de mayoría pues, sin ellos, el principio de mayoría ni siquiera resultaría posible o viable. Sin duda, ha sido el profesor Jon Hart Ely quien mejor ha sabido explicar esto.

En su influyente obra *Democracy and distrust: A theory of judicial review* (1980), Ely presenta una defensa del control judicial como una herramienta crucial para proteger la democracia. Ely sugiere no ver a los jueces como intérpretes finales de los valores constitucionales, sino como guardianes del proceso democrático, cuya principal tarea es garantizar que las reglas del juego democrático sean justas y accesibles para todos. Debido a que las mayorías pueden utilizar el proceso político para perpetuarse en el poder o para marginar o excluir a ciertas minorías, los jueces deben intervenir para garantizar que todos los grupos tengan una voz efectiva en el proceso político. Si bien los tribunales no deben reemplazar el papel del pueblo, estos resultan indispensables para garantizar que el proceso democrático sea inclusivo y justo. En ese sentido, su principal tarea es garantizar que las reglas necesarias para que el juego democrático pueda llevarse a cabo no sean subvertidas o eliminadas. El argumento de Ely me parece incontestable para cualquier persona que se considere demócrata. Si consideramos que la regla de decisión por mayoría posee una calidad moral especial que amerita ser protegida, entonces —según vimos antes— hemos de interpretarla como una regla cerrada al cambio, esto es, como una regla que no puede ser abolida o modificada por



ninguna mayoría. De ser así, es necesario proteger no sólo el procedimiento democrático, sino todas las condiciones que lo hacen posible. En otras palabras, la toma de decisiones por mayoría en una democracia exige —como condición de posibilidad— que el conjunto de principios y procedimientos fundamentales que garanticen que el sistema democrático funcione de manera justa, inclusiva y representativa, esté garantizado y protegido más allá de toda duda. Estas reglas no se centran en resultados específicos de políticas, sino en asegurar que todos los actores políticos y ciudadanos tengan igualdad de oportunidades para participar en un proceso equitativo. Ello implica algo tan obvio como garantizar que todos los ciudadanos tengan el derecho al sufragio y que no existan barreras arbitrarias o discriminatorias para ejercerlo: protecciones contra la exclusión sistemática (evitar, por ejemplo, que los grupos sean marginados o que comunicadores y periodistas sean constantemente acosados y agredidos para evitar que cumplan la vital función de cuestionar y criticar al poder). De igual modo, es necesario impedir prácticas como la captura institucional de los árbitros judiciales y electorales, la manipulación de distritos electorales (*gerrymandering*) o cambios en las reglas que sistemáticamente favorezcan a ciertos grupos políticos en detrimento de otros, así como proteger los derechos de los ciudadanos y grupos para expresarse, reunirse y organizarse políticamente, asegurando un debate libre y competitivo de ideas. Todas estas medidas se dirigen a proteger a la democracia de lo que es una de las más serias amenazas para su funcionamiento: la omnipotencia de la mayoría. De ahí que sea pertinente decir que el fundamento de la limitación del poder de la mayoría se halla inscrito en la misma lógica democrática y, por tanto, no sólo no habría ninguna verdadera tensión que resolver entre constitucionalismo y democracia, sino que el Estado constitucional no es otra cosa que la juridificación de la propia democracia.

El *constitucionalismo populista*, por tanto, se equivoca de raíz al asimilar indebidamente la democracia al simple mayoritarismo. Se equivoca aún más al considerar que las mayorías deben administrar los controles que las limitan. Un árbitro, por

definición, es un actor exógeno que dirime controversias entre actores que suelen mantener relaciones asimétricas de poder. Dado que la democracia confiere todo el poder de decisión a las mayorías, resulta absurdo pensar que los actores responsables de velar por que estas no abusen o eliminen los derechos de las minorías sean árbitros —precisamente— electos por mayoría. Las mayorías no sujetas a algún control exógeno (es decir, no sujetas a algún control que no sea administrado por las mayorías mismas), inevitablemente se decantarán por eliminar las reglas que hacen posible el juego democrático. Esta clase de juego no puede funcionar si las mayorías son al mismo tiempo juez y parte (algo análogamente absurdo ocurriría si en una disputa obreiro-patronal fuese sólo el patrón el responsable de dirimir todas las controversias).

Todo esto muestra la necesidad de reservar a un órgano no electo por mayoría y distinto al que crea y aplica las normas jurídicas vigentes, el cuidado de las condiciones que hacen posible la democracia. Esta es otra manera de decir que deben existir guardianes externos al proceso de toma de decisiones democráticos encargados de asegurar la supervivencia de dicho proceso democrático. Por supuesto, el hecho de que sean los jueces quienes se hagan cargo de esta tarea de custodia no implica asumir que ellos gocen de capacidades intelectuales diferentes o superiores, o bien que posean un carácter incorruptible. Los jueces son como cualquier otro ciudadano, la única diferencia que los separa de los demás es el lugar institucional que ocupan. Hay que decir que su función, al igual que la de los legisladores, es corrompible y vulnerable a la cooptación. Sin embargo, eso no es argumento válido para sugerir su desaparición (no más de lo que sería invocar este riesgo para proponer la necesidad de suprimir el Parlamento). Como hemos dicho antes, cuanto más carece una democracia de anticuerpos sociales o institucionales, más necesario se hace robustecer los mecanismos constitucionales que ayudan a superar la vulnerabilidad de sus órganos administrativos y jurisdiccionales.



Nada de lo anterior implica que Ely sugiera concebir la democracia en términos meramente formales o procedimentales. En su opinión, los requisitos y cláusulas que hacen posible la democracia no atañen exclusivamente al procedimiento de decisión (la regla de mayoría), sino que también implican una serie de requisitos sustanciales, mínimos e indispensables, sin los cuales resultaría ridículo calificar una decisión mayoritaria como democrática. Entre tales condiciones sustantivas se encuentran que las preferencias hayan podido formarse de modo verdaderamente autónomo o que nadie se vea obligado a vender su voto por razón de desamparo o extrema necesidad económica. Esto es otra manera de decir que, para realizar sus valores efectivos, la democracia necesita garantizar condiciones materiales y económicas medianamente dignas para toda la población (lo que los principios de la jurisprudencia constitucional de Colombia definen como *mínimo vital* de servicios o recursos que resultan indispensables para el logro de una vida digna) (sentencia T01 de 1998, SU-995 de 1999, sentencias confirmadoras T-394 de 2001 y T-205 de 2010). Tal y como veremos al final, esto resultará importante para entender la razón por la cual los controles de constitucionalidad han de proceder no sólo contra violaciones procedimentales, sino también sustantivas.

La evidencia contra el constitucionalismo populista: el caso de Bolivia

Aun cuando en países como Estados Unidos, Suiza o Japón algunos jueces de tribunales locales o de primera instancia son electos por sufragio universal y directo, el único país del mundo donde los ministros del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) son electos por voto popular es Bolivia; si bien, a partir del segundo semestre de 2025 México se convertirá en la segunda nación que implementará semejante medida.

Frente a esto, lo primero que hay que decir es que el sistema de elección popular de magistrados, establecido por vez primera en Bolivia a partir de la Constitución de 2009, ha derivado en un completo desastre. A la hora de evaluar el resultado de este

experimento, no existe especialista que no coincida en señalar el colapso que la implementación del constitucionalismo populista ha significado para la vida institucional de dicha nación. Probarlo no requiere más que un breve recuento.

En 2009 el presidente Evo Morales tocaba el fin de su primer mandato presidencial. Gozando de amplia popularidad y con el fin de eliminar los obstáculos judiciales que le impedían optar por una reelección, impulsó entonces un proyecto de nueva constitución que introdujo la reelección por dos periodos consecutivos. El proyecto también contemplaba la elección mediante voto popular de los integrantes del nuevo Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP). Gracias a esta reforma, y pese a que había ya gobernado entre 2005 y 2009, Evo Morales logró reelegirse por dos periodos más: 2009-2014, y 2014-2019. Asimismo, su partido Movimiento al Socialismo (MAS) obtuvo la victoria que le permitió garantizar que todos los miembros del máximo órgano jurisdiccional fueran leales vasallos al servicio de la facción mayoritaria. Con todo, nada de esto alcanzó a satisfacer las ambiciones del dirigente, por lo que a mitad de su tercer periodo y con la intención de seguir prolongando indefinidamente su mandato, organizó en 2016 un referéndum para someter a consulta popular la posibilidad de una reelección indefinida. Impredeciblemente, empero, algo ocurrió: para sorpresa y disgusto del gobernante, el pueblo votó por no permitir la reelección.

Podría suponerse que todo habría terminado ahí, pero no fue así. El Tribunal Constitucional, capturado y controlado por el partido mayoritario al servicio del presidente, determinó que poner límites a la reelección indefinida de Evo Morales era un atentado a sus derechos humanos, por lo que la Corte avaló pasar por encima de la letra constitucional. Y no únicamente eso: también declaró ilegal la determinación del referéndum que había retirado su apoyo al dirigente; así que, yendo en contra de lo establecido no solamente por la propia constitución sino también por la voluntad democrática del electorado, el Tribunal Constitucional populista al servicio del gobierno permitió que Evo Morales se presentara para una cuarta reelección.



Con semejante decisión se desconoció también al Tribunal Electoral (que había avalado el resultado de la consulta), provocando la renuncia de la mayoría de sus integrantes. Al romperse de este modo todos los equilibrios institucionales, sobrevino la peor crisis política que, desde la independencia, esta nación ha enfrentado a lo largo de su historia. Durante las elecciones de 2019, el Tribunal Electoral (cuyos miembros fueron reemplazados por funcionarios pertenecientes al grupo mayoritario) interrumpió el cómputo de votos en primera vuelta al ver que Evo Morales no obtendría el 50% de votos que eran necesarios para poder proclamarse vencedor de la contienda. El resto de la historia es bien conocido: en medio de un clima de enfrentamiento y conflicto civil, Morales se vio entonces obligado a huir del país y exiliarse en México. Su posterior retorno a Bolivia en 2024, y el consiguiente enfrentamiento con el presidente Luis Arce, dio lugar a una fallida intentona de golpe de Estado. Para la fecha en que se escriben estas líneas, persiste una seria amenaza de que vuelva a detonarse un nuevo conflicto civil, ya que Evo Morales ha expresado su determinación de optar por una quinta reelección, a pesar de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó en 2023 que impedir la reelección indefinida de un autócrata de ninguna manera puede considerarse una violación a sus derechos humanos.

El fracaso institucional provocado en Bolivia por esta (y otras) reformas constitucionales populistas ha alcanzado absurdos inimaginables. Dado que, tal y como a partir del segundo semestre de 2025 sucederá en México, los candidatos a magistrados y ministros en Bolivia deben ser preseleccionados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, durante los primeros años del constitucionalismo populista los electores percibieron este ejercicio como una simple farsa destinada a romper los equilibrios institucionales a favor del autoritarismo mayoritario. Prueba de ello es que, a pesar de que en Bolivia el voto es obligatorio, en las elecciones judiciales de 2011 y 2017 los niveles de abstención, votos nulos y votos en blanco fueron alarmantes (en 2011 más del 57% de los votos emitidos resultaron

nulos o en blanco, y el porcentaje se elevó a 65% en 2017, lo cual reflejó con claridad el descontento y desencanto de la gente con ese proceso). Por si todo esto fuera poco, y en el colmo de las paradojas, hay que mencionar que la reforma populista que en Bolivia pretendía implementar la elección periódica de los ministros, al final culminó con una prolongación indefinida del mandato judicial de los mismos!

En efecto, las divisiones internas del MAS y la falta de acuerdos con la oposición imposibilitaron que se concretaran las listas de candidatos que debían aprobarse por mayoría calificada en la Asamblea Legislativa Plurinacional. A raíz de esto, la organización de elecciones judiciales oportunas y transparentes dejaron de llevarse a cabo. Así, el 12 de diciembre de 2023 el Tribunal Constitucional Plurinacional aprobó una sentencia que dispuso la prórroga indefinida del mandato de las autoridades judiciales actuales, incluyendo a los magistrados del TCP. Esta decisión se tomó debido al retraso en la realización de los comicios. En principio, la prórroga se estableció hasta que se eligiera y posesionara a las nuevas autoridades judiciales, algo que, sin embargo, no sucedió, pues el propio TCP no dejó de emitir resoluciones que afectaron la programación de las elecciones judiciales (como la declaración de inconstitucionalidad de leyes aprobadas por el Parlamento para convocar a las elecciones), todo lo cual derivó en el retraso y suspensión indefinida del proceso. Si la idea inicial era democratizar el acceso a la justicia y fortalecer la legitimidad de las autoridades judiciales, lo cierto es que en la práctica el resultado provocado fue la captura partidista del poder judicial, la parálisis e inmovilidad del mismo y un vacío en el sistema judicial donde sus miembros han superado ampliamente el periodo del mandato para el que originariamente fueron electos. Inclusive, se atrajo la condena de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

Finalmente, y con más de un año de retraso, en diciembre de 2024 Bolivia celebró los pospuestos comicios judiciales en medio de un caos de confusiones y lagunas legales. Cuando el proceso estaba ya en curso, el Tribunal Constitucional Plurinacional declaró



desierta la convocatoria para dos organismos en cinco de los nueve departamentos del país, por lo que siete jueces afines al oficialismo que debían terminar sus periodos no fueron relevados (cinco del TCP y dos del Tribunal Supremo de Justicia). Dicha disposición estuvo además firmada por los propios magistrados que se vieron beneficiados por la medida.

La evidencia contra el constitucionalismo populista: el caso de México

Durante la Asamblea Constituyente de 1917 en México se debatió la posibilidad de elegir a los ministros de la Suprema Corte de Justicia (scj) mediante sufragio popular. Esta propuesta enfrentó, empero, una inmediata y significativa oposición basada en contundentes argumentos en contra. Entre los diputados que se pronunciaron renuentes a esta medida destacaron al menos dos: Francisco J. Múgica e Hilario Medina. Este último se opuso especialmente a semejante idea, argumentando que la naturaleza de la función judicial es distinta a la de los cargos políticos electos. Según Medina, un magistrado debe actuar con independencia y basarse en su propio criterio jurídico, sin estar sujeto a las presiones o expectativas de los electores. Su postura enfatizaba que la justicia requiere imparcialidad y autonomía, características que podrían verse comprometidas si los jueces fueran elegidos mediante sufragio popular. Según consta en el *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, a lo largo de la sesión del 20 de enero de 1917, Medina expresó en su discurso:

El sistema de elección popular de jueces ha sido una innovación introducida por las democracias más excitadas [sin embargo] la soberanía popular no es la soberanía de la multitud, sino la soberanía de la razón, de la justicia, de la equidad, de la moralidad; y el magistrado, que es el intérprete de la ley, debe ser el primero en no dejarse arrastrar por las pasiones populares [...] por lo que es su institución, la elección popular tiene radicalmente vicios fundamentales. En primer lugar, el magistrado no es igual al diputado o al senador: el magistrado es radicalmente distinto; él no va en el ejercicio de sus funciones a representar a la opinión; no va a representar a nadie; no lleva el criterio del elector, sino

que lleva el suyo propio basado en la ley; simplemente se le elige como persona en la cual se cree que se reúnen ciertos requisitos indispensables para llenar una función social; él tiene que obrar en su función precisa, obrar quizá hasta contra la opinión de los electores. Si un magistrado electo popularmente siente que mañana rugen las multitudes y le piden sentencia en un sentido, el magistrado está en obligación de desoír a las multitudes y de ir contra la opinión de quienes lo eligieron [...] por este motivo la esencia misma de la magistratura es muy distinta de la función social que ejerce el representante político. (1917, p. 123)

Esta cita refleja la preocupación de Medina por mantener la independencia del Poder Judicial y evitar su politización a través de la elección popular de sus miembros, sosteniendo que la elección mediante voto universal y directo de los ministros podría alterar el equilibrio entre los poderes, haciendo que el Poder Judicial estuviera subordinado indirectamente al Legislativo o al Ejecutivo, debido a la influencia que estos podrían tener en los procesos electorales. Los críticos a su postura señalaron que los ministros de la Suprema Corte deben ser seleccionados por su capacidad técnica, experiencia y conocimiento de la ley, no por su popularidad entre el electorado, ya que la elección universal y directa podría favorecer candidatos más enfocados en campañas políticas que en su preparación jurídica.

Además de Múgica y Medina, se unieron a esta postura diputados como Luis Manuel Rojas y Heriberto Jara, quienes coincidieron en que la independencia judicial era esencial para el nuevo régimen constitucional, ya que un sistema de elecciones populares podría desvirtuar la función del tribunal supremo. Finalmente, y en medio de un consenso prácticamente unánime, la Asamblea Constituyente optó por un sistema de designación indirecta. El artículo 96 del texto promulgado el 5 de febrero de 1917 decía: “los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión [y] los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada legislatura de los estados”⁵. Fue en 1928 que el artículo 96 fue modificado para

⁵ Véase la versión original del *Diario Oficial* (1917, p. 156).



adquirir la forma que conservó hasta antes de la reforma llevada a cabo en 2024, estableciendo que el nombramiento de los integrantes del máximo tribunal sería aprobado por el Senado de entre aquellos candidatos definidos por el presidente.

Este consenso histórico fue borrado y desconocido en 2024, sin convocatoria a un nuevo constituyente y sin búsqueda alguna de acuerdos, por una facción parlamentaria que en conjunto alcanzó poco más de la mitad de los votos del electorado para la cámara de diputados. En efecto, durante las elecciones concurrentes en México de 2024, el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y sus aliados obtuvieron un porcentaje aproximado de del 54.1% en la votación. Pese a que la Constitución mexicana establece que ningún partido político puede obtener una sobrerrepresentación mayor al 8% en la Cámara de Diputados, una interpretación abusiva y poco autocontenida de la ley permitió al partido Morena y sus aliados alcanzar con esa votación una representación del 74.4% en la Cámara, lo que en la práctica significó un 20.3% de sobrerrepresentación. Con base en esa sobrerrepresentación y en el uso del poder político extorsivo en contra de al menos dos senadores sobre los que pesaban voluminosos expedientes judiciales (Flores, 2024), el oficialismo y sus aliados lograron cometer fraude contra la Constitución y el voto popular, para implementar una serie de reformas judiciales dirigidas a romper el amplio consenso que en el Constituyente de 1917 habíase ya se había expresado en contra del constitucionalismo populista y en contra de la elección de jueces, magistrados y ministros. Haciendo uso de una mayoría calificada de dos terceras partes que no correspondía a los votos obtenidos en las urnas, la coalición mayoritaria reformó así los artículos 94, 96 y 97 constitucionales, junto a la Ley Orgánica del Poder Judicial, La ley de Carrera Judicial y la Ley de Responsabilidades Administrativas. Esto le permitió implementar la elección por sufragio universal y directo de los nueve ministros que tendrá la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), los 464 cargos de magistrados de tribunales de circuito, 386 jueces de distrito, 5 magistrados

del Tribunal de Disciplina Judicial, y las magistraturas de la Sala Superior del Tribunal Electoral (TEPJF). Cincuenta mil aspirantes se inscribieron para participar en ese proceso, de los cuales los Comités de evaluación de los poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo (bajo control del oficialismo) pudieron depurar la lista de candidatos garantizando perfiles idóneos y afines al gobierno. Una vez depuradas estas listas, una selección mediante el proceso de insaculación por tómbola terminó por definir el total de candidatos. Al final, cada ciudadano tendrá que enfrentarse el día de la elección a una lista de aproximadamente seis mil aspirantes a ocupar diversos cargos judiciales. Esto hace inviable esperar que en el día de la elección los ciudadanos vayan a poder saber qué están haciendo o por quién están votando, pues no habrá campañas y no existe modo alguno en que una persona normal esté en condiciones de acceder a la información básica que le aproxime, así sea del modo más superficial, a los perfiles o trayectorias de los más de 8 mil candidatos que contendrán para ocupar los puestos; por consiguiente, la gente que asista a votar lo hará completamente a ciegas, o bien, obedeciendo las consignas del grupo en el poder,

Lo más grave de todo es que para evitar que esta reforma fuese impugnada por el poder judicial el oficialismo decidió cercenar y reducir los derechos de los ciudadanos. La reforma de los artículos 1, 41, 103, 105 y 133 constitucionales no sólo recortó, sino que también lesionó de manera dramática los derechos ciudadanos de las y los mexicanos, ya que: (i) eliminó el principio *pro homine* que obligaba a favorecer la interpretación más expansiva en materia de derechos en favor siempre del individuo, (ii) estableció la improcedencia del juicio de amparo y/o el control de constitucionalidad respecto a reformas constitucionales (aun si estas resultan atentatorias de derechos humanos básicos consagrados en tratados internacionales) y (iii) eliminó el control de convencionalidad que permitía invalidar preceptos o cambios constitucionales violatorios de principios básicos del derecho internacional (Tabla 1).



Tabla 1. Comparación de la reforma judicial de México 2024

Artículo	Antes de la reforma	Modificación
1º	Establecía la obligación de todas las autoridades de respetar y garantizar los derechos humanos, así como la posibilidad de impugnar actos que los vulneren. Además, consagraba la supremacía de los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales.	Se introdujo una disposición que aclara que los derechos humanos reconocidos en la Constitución prevalecen sobre los tratados internacionales en caso de conflicto. También se eliminó la posibilidad de usar el principio <i>pro persona</i> (dar preferencia a la norma que más proteja) contra disposiciones constitucionales.
41	Señalaba que el poder se ejerce bajo el principio de soberanía popular a través de los poderes de la Unión y de los Estados.	Se incluyó que el Congreso, al reformar la Constitución, actúa como expresión directa de la soberanía del pueblo, y que tales reformas no pueden ser sometidas a control judicial.
103	Regulaba las competencias del juicio de amparo, permitiendo impugnar actos de cualquier autoridad que violaran derechos humanos.	Se especificó que no procede el juicio de amparo contra reformas constitucionales, dejando fuera cualquier análisis de su constitucionalidad o convencionalidad.
105	Permitía a la Suprema Corte de Justicia resolver acciones de inconstitucionalidad sobre leyes o tratados internacionales contrarios a la Constitución.	Se añadió que no procede la acción de inconstitucionalidad ni controversias constitucionales contra reformas o adiciones a la Constitución.
133	Consagraba la supremacía constitucional y reconocía los tratados internacionales como parte del marco jurídico nacional.	Se reafirmó la supremacía absoluta de la Constitución, dejando claro que ninguna disposición internacional puede ser utilizada para invalidar una reforma constitucional.

Fuente: Elaboración propia.

Estas medidas, junto a otras de corte claramente autoritario, lejos de empoderar a la ciudadanía, la someten. Es el caso de la introducción de un Consejo de Disciplina Judicial cuya estructura y mecanismos de nombramiento de sus integrantes se hallan bajo control pleno del oficialismo, y entre cuyas funciones está la de remover de sus cargos a jueces que emitan fallos contrarios a los intereses del Gobierno (o la de *pasar vista* al Ministerio Público para que este inicie proceso penal en contra de funcionarios judiciales que apliquen criterios independientes al oficialismo). De hecho, frente a cualquier reforma de carácter supuestamente democratizador, la pregunta que siempre deberíamos plantearnos es: ¿qué instrumentos nuevos de desafío, impugnación o interpelación a la autoridad, ofrece esta reforma a las personas? En el caso de la reforma judicial

en México la respuesta es clara: absolutamente ninguno; más bien se despoja al ciudadano de los pocos que antes tenía (con el añadido de que ahora si un juez comete cualquier tipo de atrocidad judicial nadie podrá impugnarlo, pues su actuar estará respaldado por los votos que respaldan al oficialismo). En específico, frente a una mayoría legislativa que, por ejemplo, acordase una reforma constitucional dirigida a negar el derecho de sufragio a la población, o bien implementara un régimen de partido único de Estado, no existe ya recurso judicial alguno a disposición del ciudadano (como antaño lo era el juicio de amparo o el control de convencionalidad) que le permita acudir al poder judicial en búsqueda de protección a sus derechos (los cuales, por cierto, han quedado reducidos a aquellos que menciona la Constitución, en lugar de a aquellos que, además de ser nombrados por la Constitución, están reconocidos o respaldados por el derecho y los tratados internacionales).

Por si todo esto fuera poco, es insoslayable mencionar que el Estado mexicano es un narcoestado en el que el crimen organizado ejerce control y autoridad en todos los poderes y niveles de gobierno. Basta recordar que las últimas elecciones celebradas en el país, en el año de 2024, han sido las más violentas en la historia moderna de la nación. Más de 67 actores políticos fueron asesinados en 18 entidades del país (La Prensa, 2004), hubo más de 130 actos violentos contra candidatos y cuando menos 37 de estos candidatos fueron asesinados (Díaz, 2024). En este contexto de terror y *narcoelecciones*, resulta inconcebible que la reforma judicial que en México introduce la elección por sufragio directo de jueces, magistrados y ministros no contemple un solo mecanismo o instrumento de control o monitoreo que asegure que el dinero del crimen organizado no llegue a las candidaturas. Absolutamente nada impedirá, por tanto, que el crimen organizado promueva sus propias listas de candidatos a ocupar puestos judiciales. Así lo ha alertado en diversas ocasiones Margaret Satterth Waite, relatora especial de la ONU sobre la independencia de jueces y abogados (Díaz, 2024).

Esto encendió una alarma unánime entre todos los expertos y especialistas del mundo. En octubre de 2024, un grupo de más



de 50 juristas y especialistas del ámbito nacional e internacional presentaron un *amicus curiae* a la SCJN de México (contexto de controversia constitucional 286/2024, acción de inconstitucionalidad 164/2024 y consultas a trámite 4, 5 y 6, todas de 2024). En él enfatizan la existencia de una muy abundante práctica constitucional comparada por la cual los tribunales tienden a examinar cada vez más la validez de las reformas constitucionales. Tal y como ya anticipábamos en el tercer apartado de este texto al retomar los argumentos de Ely a favor del control constitucional, dicha práctica internacional comparada admite que la revisión puede obedecer tanto a motivos de forma (o procesales) como a motivos de fondo (o sustantivos), lo cual es así tanto en países con regímenes constitucionales rígidos como flexibles.

La idea básica en estos desarrollos, nos dicen los especialistas, consiste en distinguir los ejercicios regulares de reforma constitucional de los ejercicios abusivos o espurios. Los ejercicios regulares de reforma son aquellos llevados a cabo por un poder constituido (en el caso de México ese poder lo constituyen las dos terceras partes de ambas cámaras y 51% de los congresos locales), el cual está explícita y constitucionalmente habilitado para cambiar la Constitución siempre y cuando siga las reglas de competencia y procedimiento establecidos en la propia norma suprema. De manera significativa, la práctica constitucional comparada establece, empero, que este poder de reforma goza de competencia para reformar la constitución, pero no para reemplazarla por otra distinta (lo cual sólo puede hacer una asamblea *constituyente* y no órganos *constituidos* como los poderes legislativos y/o ejecutivos). Específicamente, cuando ciertos cambios de contenido alteran elementos básicos o fundamentales de la arquitectura constitucional preexistente (sería, por ejemplo, el caso de una reforma que transformara el tipo de régimen republicano en una monarquía, o que trastocara la dimensión orgánica que establece cuál ha de ser la naturaleza de los poderes y la forma en que éstos habrán de conformarse), el control judicial de regularidad procedimental y sustantivo se vuelve especialmente preceptivo, pues en tal caso

no se está modificando la ingeniería constitucional, sino que espuriamente se le está sustituyendo por otra distinta

Esto es de extrema relevancia, pues supongamos que un órgano reformador constituido introdujera una reforma constitucional que transformara una república democrática en una dictadura unipersonal. En tal caso, el control judicial debe traducirse en la aplicación de una presunción de inconstitucionalidad que haga especialmente estrictas las exigencias en la deliberación y la justificación por parte de aquellos que quieren llevar a cabo semejante cambio; por ejemplo, forzando el diálogo entre las distintas ramas de poder, incorporando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para consultar la convencionalidad de los cambios pretendidos y, en última instancia, consultando en referéndum a la ciudadanía.

Existen buenas razones para afirmar que los cambios introducidos por la facción mayoritaria en México son de tal alcance y calado que, de hecho, modifican la naturaleza orgánica misma que define la organización de los poderes y la relación de estos con la ciudadanía, de manera que lo que falsamente se ha presentado como una reforma, en realidad debería ser considerado como la sustitución espuria de una constitución por otra, algo que un órgano constituido no está autorizado a hacer. Esto sería un claro ejemplo de lo que anteriormente catalogué como uno de los mayores riesgos para la democracia: la falta de contención de las mayorías cuando éstas hacen un uso abusivo de su autoridad o poder.

La doctrina constitucional sobre regularidad procedimental y sustantiva de Colombia resulta especialmente ilustrativa para clarificar lo que aquí estoy sosteniendo⁶. La Corte Constitucional de ese país ha desarrollado una modalidad de control de regularidad basado en el llamado *test de sustitución*. La base de este test se haya formulado en el artículo 374 de la Constitución de la República de Colombia de 1991 que, a la letra, dice: “la constitución podrá ser reformada”, otorgando, por consiguiente, al Congreso la competencia para *reformular* la Constitución vigente, más no para *sustituirla* o *reemplazarla*. Los artículos 375 a 378 contemplan las distintas vías de reforma y los requisitos que han de cumplirse en cada una de ellas,

⁶ Véase Richard, Zaiden y Bernal (2019).



mientras que el artículo 241 confía a la Corte Constitucional competencia para decidir sobre las demandas de constitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra actos reformatorios de la norma suprema. En este sentido, la Corte Constitucional colombiana ha precisado que una reforma da lugar a una sustitución indebida cuando el cambio constitucional es de “tal magnitud y trascendencia material que transforma la Constitución modificada en una Constitución completamente distinta” donde lo que está ya en juego “no es la contradicción entre una norma y otra, sino la transformación de una forma de organización política en otra opuesta” (Corte Constitucional de Colombia, C-97072024. FJ 3.2.2). Como ya señalé antes, esto suele implicar un trastocamiento de la estructura política: por ejemplo, si se cambia el Estado de derecho por una dictadura se elimina la independencia judicial; o se somete un poder al control de los otros se reducen y conculcan derechos; lo mismo cuando se anulan mecanismos de protección jurídica fundamentales.

El *test de sustitución* obliga, por tanto, a definir cuáles son los elementos centrales que dotan de identidad a la estructura constitucional (por ejemplo, la definición del régimen político, las protecciones a las garantías y derechos, el modo de integrar y organizar los poderes públicos), atendiendo al hecho —fundamental, desde mi punto de vista— de que estos elementos no pueden identificarse de cualquier manera ni de forma discrecional, sino siempre atendiendo a cargas deliberativas y argumentativas que, además, analicen el acto reformativo para determinar su alcance jurídico y las implicaciones sociales del mismo (como, por ejemplo, determinar el alcance social implicado en eliminar de tajo el servicio civil de carrera para jueces, magistrados y ministros). Todo orientado, finalmente, a determinar si la reforma introducida por una mayoría democrática excede o no las competencias de reforma adscrita a los poderes constituidos.

Nada de lo anterior supone una tarea fácil y el diseño de los distintos ponderadores que han de emplearse en esta labor ha dado lugar a abundante literatura técnica. Lo indudable es que en estos casos el control judicial no puede ser descalificado

como *contramayoritario* o *antidemocrático*, pues más bien supone un *reforzamiento* democrático que, en realidad, sugiere un actuar moderado de la Corte frente a decisiones políticas sustantivas mayoritarias, tanto como una postura muy activa y restrictiva frente a decisiones que amenazan con socavar las condiciones que posibilitan y favorecen la continuidad de la democracia constitucional. De todo esto se desprende, como conclusión, que tal y como lo dejó establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2021: “[el] mayor peligro actual para las democracias de la región no es un rompimiento abrupto del orden constitucional, sino una erosión paulatina de las salvaguardas democráticas que puedan conducir a un régimen autoritario, incluso si este es electo mediante comicios populares” (2021, párr. 145).

Referencias bibliográficas

- Ackerman, B. (1991). *We the people: Foundations*. Harvard University Press.
- . (1988). Neo-federalism? En J. Elster y R. Slagstad (Comps.), *Constitutionalism and democracy* (pp. 153-194). Cambridge University Press.
- Carbonell, M. (2006). Marbury vs Madison: Regreso a la leyenda. *Revista Mexicana de Derecho Procesal*, (5), 289-300.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021, 7 de junio). *Opinión consultiva OC-28/2921*.
- Curcó, F. (2010). Derechos, constitucionalismo y democracia. En P. Dieterlen (Comp.), *Los derechos económicos y sociales* (pp. 61-91). Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM.
- Díaz, L. (2024, 31 de mayo). *Mexican candidate assassinations hit grim record ahead of Sunday's election*. Reuters. <https://www.reuters.com/world/americas/mexican-candidate-assassinations-hit-grim-record-ahead-sundays-election-2024-06-01/>
- Diario de los debates del Congreso Constituyente (1916-1917)* (Tomo III). (1917). Imprenta del Gobierno Federal. <https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Diariodelosdebatestomo3.pdf>
- Diario Oficial. Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana* (Tomo V). (1917, 5 de febrero). 4a época, 30, 149-161. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf
- Ely, J. H. (1980). *Democracy and distrust: A theory of judicial review*. Harvard University Press.
- Flores, M. (2024, 11 de septiembre). *Por qué Morena tuvo acciones similares a las de un cártel para aprobar la reforma judicial, según Loret de Mola*. Infobae. <https://www.infobae.com/mexico/2024/09/11/por-que-morena-tuvo-acciones-similares-a-las-de-un-cartel-para-aprobar-la-reforma-judicial-segun-loret-de-mola/>



- Gargarella, R. (2008). El nacimiento del constitucionalismo popular. En *Teoría y crítica del derecho constitucional* (Tomo 1). Abeledo-Perrot.
- Garzón Valdés, E. (1993). Representación y democracia. En E. Garzón, *Derecho, ética y política* (pp. 631-650). Centro de Estudios Constitucionales
- Hamilton, A., Madison, J., y Jay, J. (1996 [1788]). *El Federalista* (G. R. Velasco, Trad.). Fondo de Cultura Económica.
- Kramer, L. (2004). *The people themselves: Popular constitutionalism and judicial review*. Oxford University Press.
- La Prensa. (2024, 11 de julio). *Proceso electoral 2024: ¿Cuántos candidatos políticos fueron asesinados en México?* OEM. <https://oem.com.mx/la-prensa/metropoli/proceso-electoral-2024-cuantos-candidatos-politicos-fueron-asesinados-en-mexico-13077432>
- Levinson, S. (1988). *Constitutional faith*. Princeton University Press.
- Levitsky, S., y Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown Publishing Group.
- Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803).
- Przeworski, A. (2010). *Democracy and the limits of self-government*. Cambridge University Press.
- Richard, A., Zaiden, J., y Bernal Pulido, C. (Eds.). (2019). *Constitutional change and transformation in Latin America*. Hart.
- Tushnet, M. (1999). *Taking the constitution away from the courts*. Princeton University Press.
- Waldron, J. (2006). The core of the case against judicial review. *The Yale Law Journal*, 115(6), 1346-1406. <https://doi.org/10.2307/20455656>
- _____. (1999). *Law and disagreement*. Oxford University Press.
- _____. (1998). Judicial review and the conditions of democracy. *Journal of Political Philosophy*, 6(4), 335-355.
- Wollheim, R. (1969). A paradox in theory of democracy. En P. Laslett y W. G. Runciman (Comps.), *Philosophy, politics and society* (pp. 71-87). Basil Blackwell.



Para citar este ensayo:

Curcó Cobos, F. (2025). Constitucionalismo contramayoritario y constitucionalismo populista: Un debate en torno a la democracia liberal. *Electorema*, 1(2), pp. 119-151. <https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema02.2025e5>

Declaración de no conflicto de interés

Quien presenta el trabajo, Felipe Curcó Cobos, hace constar que no tiene ningún conflicto de intereses en la participación e involucramiento de intereses privados en la investigación y en el proceso editorial de la revista.



La actual impartición de justicia en México, ¿es la que espera la sociedad?

*The Current Administration of Justice:
Is It What Society Expects?*

Virgilio Ruiz Rodríguez

Universidad Iberoamericana (México)

<https://orcid.org/0009-0001-6870-3963> | virgilio.ruiz@ibero.mx

<https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema02.2025e5>

Recibido: 26 de febrero de 2024

Aceptado: 18 de marzo de 2025



Resumen

El autor, preocupado por la situación actual de México en relación con la impartición de la justicia, escribe este artículo para manifestar su malestar por la desigualdad que con frecuencia ocurre en dicho proceso. Señala que el órgano estatal encargado de ello, el Poder Judicial de la Federación, queda en deuda con el pueblo debido a los altos costes y lentitud de los procesos. El resultado de esta deficiencia y falta de compromiso es que quedan excluidas, como es evidente, las personas de menos recursos. Asimismo, hace un llamado de atención sobre la manera en que se pretende llevar a cabo la reforma al Poder Judicial, lo que introduciría la votación popular y por sorteo en la selección de quienes integrarán el Poder. Señala, por consiguiente, que esta medida podría ser más perjudicial que beneficiosa e insiste en que para lograr un cambio efectivo es necesario el compromiso compartido entre autoridades y ciudadanía.

Palabras clave: injusticia, poder, igualdad, virtud, juez, paz



Abstract

The author expresses concern about the current state of justice in Mexico. This article highlights his dissatisfaction with the persistent inequality in the judicial process. He argues that the Federal Judiciary falls short of its responsibilities to the public due to the high costs and slow proceedings, which make justice inaccessible. As a result, individuals with fewer resources are disproportionately excluded. Additionally, the author critiques the proposed judicial reform, which seeks to select judges through popular vote and random selection. He contends that this measure could be more harmful than beneficial. To achieve meaningful change, he emphasizes the need for a shared commitment between authorities and citizens.

Keywords: injustice, power, equality, virtue, judge, peace

Introducción

En un mundo tan convulso como el que ahora vivimos, y, por supuesto, México no es la excepción, se ha ido configurando una realidad social en la que hablar de justicia se convierte automáticamente en un reproche hacia quienes son responsables de garantizarla, ya que los resultados esperados no se ven reflejados. Generalmente, los ciudadanos perciben su ausencia: la justicia no se materializa, sino que, por el contrario, lo que se observa y experimenta es una sucesión de injusticias.

La responsabilidad no recae en un solo sector, sino que el compromiso debe ser compartido entre ciudadanía y autoridades. Sin embargo, es imperativo señalar que la institución encargada de esta función es el Poder Judicial de la Federación, aunque sus responsabilidades están repartidas entre los poderes judiciales de cada entidad federativa, bajo un principio común: la aplicación imparcial de la ley para garantizar la justicia. No obstante, el cumplimiento de esta tarea se verá obstaculizada mientras persista la confusión entre los Poderes que conforman la Federación. Aunque no son compartimentos estancos, estos deben mantener un grado de autonomía e independencia en el



ejercicio de sus funciones, característica esencial de un Estado de derecho. Como advirtió Montesquieu, “la concentración del poder, en unas solas manos, se traduce en la pérdida de la libertad” (2000, pp. 209-210).

Por naturaleza, el hombre no puede vivir en aislamiento (lo cual sería una abstracción), sino que necesita vivir con otros seres humanos. Aristóteles ya lo expresaba al afirmar que “el hombre es un *ζῷον πολιτικόν*: animal social por naturaleza, y el que no pueda vivir en sociedad o no necesita nada, o es una bestia o un dios” (1997, 1253a). En esta vida social, se espera vivir en paz y con relaciones basadas en el respeto recíproco, lo cual constituye un mínimo de justicia entre los seres humanos. Sin embargo, poco a poco se hace evidente que no es como el ser humano esperaba, pues la crisis de la justicia es un fenómeno recurrente a lo largo de la historia y sigue siendo un problema en la actualidad. La relación entre crisis y legitimidad es estrecha. Como señala Ramón Soriano, “la justicia está en crisis porque falta la legitimidad social, debido a que la sociedad muestra un rechazo a sus procedimientos” (1997, p. 420). Esto se debe a que, en algunos casos, sus resultados reflejan claramente la injusticia.

La percepción generalizada sobre la falta de justicia en los diferentes ámbitos en los que vive el ser humano es lo que me motivó a escribir estas reflexiones sobre un tema tan crucial en nuestra sociedad. Adela Cortina sostiene, y estoy de acuerdo con ella, que la tarea del Estado “no es proporcionar bienestar a la sociedad sino procurar justicia [...] Es decir, satisfacer las necesidades básicas que es lo que se conoce como el «mínimo de justicia»” (2002, pp. 169-172). Por convicción y de manera consciente, he decidido no emplear la expresión *administración de justicia*, como aparece en nuestra legislación, sino *impartición de justicia*. Esto se debe a que solo se administran bienes y objetos, función que corresponde al Poder Ejecutivo. Aunque la justicia es un bien —lo cual es innegable—, es sobre todo una virtud y un valor moral, y estos no pueden ser administrados.

El Estado de derecho

Después de una evolución histórica secular —que puede rastrear-se propiamente desde el siglo xvi con la publicación póstuma, en 1531, de *El Príncipe* de Nicolás Maquiavelo—, el Estado contemporáneo ha alcanzado la categoría de Estado de derecho. Al mismo tiempo, ha adquirido una serie de funciones esenciales que no pueden dejar de existir, so pena de que el Estado también desaparezca.

Aunque puede parecer una obviedad, el Estado de derecho es el resultado de la relación entre el Estado, el derecho y el poder. Como afirma Víctor Blanco Fornieles, “sin este último y su ejercicio institucionalizado no existe el Estado y tampoco el derecho. Y sin el derecho no existe el Estado. En cuanto al poder, su conformación y ejercicio pueden cambiar, pero no fuera de la mirada y regulación jurídica creada por el Estado para que a través de ella se detente y haga ejercicio de él” (2006, pp. 28-29). De lo contrario, se instauran gobiernos despóticos, dictaduras y totalitarismos, realidades que aún persisten en algunos Estados del mundo actual.

Montesquieu, heredero del constitucionalismo de John Locke, reafirmo esta visión mediante su teoría de los pesos y contrapesos, argumentando la necesidad de dividir los poderes del Estado para evitar el despotismo que deriva de la acumulación en una sola autoridad. Como advirtió, “es una experiencia eterna, que todo hombre que tiene poder siente la inclinación a abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder” (2000, p. 208).

Con esta idea, Montesquieu sentó las bases de una estructura política perdurable en el tiempo, fundamentada en la libertad y la seguridad de la ciudadanía. En este sentido, enfatiza: “Todo esto estaría perdido, si el mismo hombre ejerciera los tres poderes; donde los tres poderes están reunidos en una misma cabeza, reina un terrible despotismo” (2000, p. 210). Esto se debe a la ausencia del derecho como mecanismo de regulación y control. No debemos olvidar que el Estado y el derecho se exigen mutuamente para



cumplir su papel en la sociedad. Sin embargo, esta relación por sí sola no basta para que un Estado sea reconocido como Estado de derecho. Como señala Elías Díaz, debe existir “auto sometimiento a su propio derecho, democracia, regulación y control de los poderes, respeto y protección de los derechos humanos” (2002, p. 139). Manuel Atienza refuerza esta idea al ratificar “el sometimiento del Estado, del poder, a la razón y no de la razón al poder, pues el derecho es uno de los instrumentos de racionalización del poder” (2001, p. 55).

La cuestión de la relación entre el Estado, el derecho y el poder es tan antigua como la filosofía política misma. Platón planteó la pregunta fundamental: ¿es mejor el gobierno de los hombres o el gobierno de las leyes? Su respuesta es categórica: los gobernantes deben ser los servidores de las leyes. En *Las Leyes*, Platón afirma: “en una ciudad donde la ley está sujeta y no tiene fuerzas, veo muy cercana su ruina; pero allí donde la ley reina sobre los gobernantes y los gobernantes se hacen a sí mismos esclavos de la ley, veo nacer allí la salvación” (1979, 715b). Siguiendo esta línea, Aristóteles, señala en *La Constitución de Atenas* que “el Tribunal o Consejo del Areópago era el custodio de las leyes y supervisaba la labor de los magistrados, a fin de que gobernaran de acuerdo y en conformidad con las leyes” (1977, p. 1595). En *Política*, al debatir sobre las diversas constituciones monárquicas, reformula la pregunta de Platón de esta manera:

¿es más conveniente ser gobernado por los mejores hombres o por las mejores leyes? A la cual responde: “es preferible que gobierne la ley que uno cualquiera de los ciudadanos, y según este principio, aun cuando sea mejor que gobiernen determinados hombres, ellos deben ser designados como custodios de las leyes y como subordinados a ellas”. (1997, 1287a)

La razón de esta afirmación radica en que la ley está libre de pasiones, las cuales pueden distorsionar el gobierno incluso de los mejores hombres. En contraste, las leyes son sabiduría sin deseos (Platón, 1997, 1287a). Siglos después, John Locke modernizaría este

principio aristotélico, sosteniendo que cualquiera que sea “la forma que adopte un Estado, el poder supremo debe gobernar según leyes declaradas y aprobadas y no mediante dictados extemporáneos y resoluciones arbitrarias” (2006, p. 137).

En tiempos recientes, el filósofo del derecho Herbert Lionel Adolphus Hart, retomando la tradición aristotélica, afirma que “la naturaleza humana no puede en modo alguno subsistir sin la asociación de individuos; y esa asociación nunca podría tener lugar si no se respetan las leyes de la equidad y de la justicia” (1998, p. 237).

El Estado y su organización

El ser humano llega al mundo a través del matrimonio, que ha sido considerado históricamente como el fundamento de la comunidad más amplia, la familia, ya que la institución misma del matrimonio y el amor conyugal han estado tradicionalmente orientados a la procreación y la educación de los hijos e hijas. “Por eso deja el hombre a su padre y a su madre y se une a su mujer, y se hacen una sola carne” (*Gen.* 2. 24). De acuerdo con Juan Pablo II, “la sexualidad, mediante la cual el hombre y la mujer se dan uno a otro con los actos propios y exclusivos de los esposos, no es algo puramente biológico, sino que afecta al núcleo íntimo de la persona [...] [Pues] es parte integral del amor con el que el hombre y la mujer se comprometen totalmente entre sí hasta la muerte” (1981, n. 11).

En este sentido, la familia es considerada la primera comunidad en la que nace el ser humano, y se le atribuye la responsabilidad de participar en el desarrollo de la persona humana y conducir a su madurez a través de una progresiva educación. Dado que esta comunidad no es autosuficiente, se integra en una organización mayor, el Estado, que tiene como objetivo garantizar el bienestar de la sociedad, lo cual se conoce como el bien común.

A diferencia de la comunidad familiar, en el Estado no se hablará de amor, sino de ley y justicia, de las cuales tendrá que responder el Poder Judicial (del cual hablaremos más adelante). En este contexto, surge una cuestión toral: ¿cómo se organiza este poder para evitar los riesgos señalados por Montesquieu? Es decir,



¿cuáles son los órganos que lo conforman y cuáles son sus funciones dentro del régimen jurídico actual? La respuesta es clave, ya que el Estado, al carecer de conciencia y voluntad propias, requiere de ciertos órganos representativos compuestos por personas que, en última instancia, son los responsables de sus decisiones y acciones en el ejercicio del poder.

Estos órganos, como se ha dicho, carecen de personalidad jurídica propia y actúan siempre en nombre y representación del Estado a través de sus titulares. No tienen más competencia política que la señalada por la Constitución o las leyes secundarias, según corresponda. Por esta razón, es crucial distinguir entre el órgano como entidad y la persona que lo dirige, ya que esta última mantiene su propia identidad y derechos individuales, sin confundirse con la institución. Así, cada titular tiene derechos reconocidos por la ley, pero también deberes, cuyo incumplimiento será sujeto a sanciones disciplinarias.

En cuanto a la relación jurídica entre los titulares de los órganos y el Estado, González Uribe señala lo siguiente:

hay que tener presente la organización jerárquica que existe en la administración pública de todo Estado de derecho de nuestros días: unos órganos son inferiores, otros superiores, y entre unos y otros hay una relación de subordinación y dependencia. Pero todos ellos están coordinados para lograr el fin superior del Estado, que es el bien común. (1987, p. 371)

Estos órganos se dividen en tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cada uno con funciones específicas y ámbitos de competencias diferentes.

Los Poderes políticos y sus competencias

Entre otras muchas cosas, el Estado es responsable de garantizar el orden, la justicia y el bien común de la sociedad bajo su jurisdicción. Para cumplir con esta tarea, deben asumir tres funciones fundamentales: primero, la función legislativa, que implica crear y mantener al día un ordenamiento jurídico justo y eficaz; segundo,

la función ejecutiva-administrativa, encargada de proveer por medio de decretos y servicios públicos a la atención de las necesidades de la colectividad; y tercero, la función judicial, cuyo propósito es resolver pacíficamente los conflictos de intereses conforme al derecho y declarar cuál es la norma aplicable en caso de duda.

Para comprender mejor la actividad del Estado, es importante examinar cada una de estas funciones. La función legislativa tiene como misión la creación del derecho. Es material y formalmente legislativa, porque lo que emana de ella son verdaderas leyes, creadas por los órganos previstos por la Constitución. Este proceso no es arbitrario, sino que se lleva a cabo mediante votaciones rigurosas y en función de iniciativas de ley, cuando las hay.

La función administrativa pertenece formalmente al poder ejecutivo, aunque materialmente puede ser ejercida por otros poderes del Estado. Como explica González Uribe, estas dos funciones claramente distintas, “corresponden a la doble tarea del poder público: el gobierno de los hombres y la administración de las cosas” (1987, pp. 273-278). De ahí que se rechace el concepto de *administrar la justicia*, ya que la justicia no es una mercancía ni un objeto, sino una virtud, cuya impartición no es competencia del ejecutivo, sino del judicial.

Por otro lado, la función judicial-jurisdiccional es considerada el poder por antonomasia, dado que su misión es resolver, con base en la ley, las controversias o conflictos particulares entre estos y las autoridades. Además, el poder judicial tiene un papel crucial como guardián de la Constitución y protector de los derechos humanos.

Estos principios están reflejados en la Carta Magna: en su artículo 49, primer párrafo, se establece que “el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Según Felipe Tena Ramírez (1987, pp. 211-212), los antecedentes históricos de esta división pueden rastrearse hasta Aristóteles en Grecia y Polibio en Roma, mientras que la formulación moderna se encuentra en John Locke y Montesquieu.

Es fundamental recordar un principio del comportamiento humano, especialmente en el ámbito político: el poder tiende a



corromper a quien lo posee, y el poder absoluto corrompe absolutamente. Esta es una de las razones que justifican la división y distribución del poder, pues su delimitación evita abusos. Como advierte John Locke:

Tampoco es conveniente para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas. Ello daría lugar a que eludiesen la obediencia a esas mismas leyes hechas por ellos, o que las redactasen y aplicasen de acuerdo con sus intereses particulares, llegando por ello a que esos intereses fuesen distintos a los del resto de la comunidad, cosa contraria a la finalidad de la sociedad y del gobierno. (2003, p. 135)

Montesquieu, influenciado por John Locke, reforzó esta idea con una frase que se ha convertido hasta nuestros días en la médula del sistema político: “La libertad política no se encuentra más que en los Estados moderados; ahora bien, no siempre aparece en ellos, sino solo cuando no se abusa del poder” (2000, p. 208). Para evitar este abuso, propuso el sistema de pesos y contrapesos: “Para que no se pueda abusar del poder, es preciso que, por la disposición de las cosas, *el poder frene al poder*” [las cursivas son propias] (2000, p. 208). La concentración del poder en una sola entidad conlleva al riesgo de despotismo, por ello, es necesario su división para preservar la libertad.

De los tres poderes del Estado, el que nos interesa particularmente en este análisis es el Poder Judicial, sobre el cual desarrollaremos las siguientes consideraciones.

El poder judicial: el juez

Toda la ciudadanía, en algún momento, ha escuchado términos como *señor magistrado*, *señora ministra*, los cuales hacen referencia a diversas instituciones del sistema jurídico, tales como la Magistratura, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Procuraduría General de la República, el Consejo de la Judicatura y los Tribunales, donde ejercen su labor los jueces. Estos últimos pueden

ser de Circuito, unipersonales o colegiados, y están acompañados en su labor por el Ministerio Público, entre otros órganos. Se supone que todas estas instituciones están integradas por las personas idóneas y de intachable conducta. Sin embargo, en la actualidad su prestigio se encuentra muy devaluado debido a su actuación y proceder cuestionable.

En sociedad, las relaciones entre los ciudadanos no se basan en la caridad o el amor, sino en la justicia. Por ello, al derecho no le interesa si una persona es buena o mala, sino que actúe con justicia en sus relaciones con los demás. Cuando surge un conflicto entre ciudadanos, es necesario acudir a quien tiene la competencia para resolverlo: el juez. Dado que nadie puede ser juez de su propia causa ni puede impartirse justicia a sí mismo, la función del juez es fundamental. Como señala Norbert Brieskorn, el juicio tiene como meta “poner de manifiesto lo ocurrido y hacer que tenga lugar una reparación y ejecución” (1993, p. 160). Aristóteles refuerza esta idea al afirmar que:

[es necesario] presentarse ante la justicia, pues el juez es la justicia encarnada. Algunos llaman a los jueces árbitros o mediadores, queriendo significar con esto que cuando se ha hallado el hombre del justo medio, se llegará a obtener la justicia. La justicia es, pues, un justo medio, si por lo menos el juez lo es. (1977, 1132b)

Platón también subraya la importancia de la justicia en la sociedad al señalar que “la justicia es la virtud del juez como del orador es decir la verdad” (1979, 18a). Por esa razón la presencia de jueces en una sociedad es tan importante, ya que sin ellos el Estado prácticamente desaparecería. Su labor consiste en interpretar las leyes, aplicarlas a casos concretos y garantizar su eficacia a través de la actuación coactiva de las sentencias.

Alejandro Nieto advierte que existe una tendencia a identificar la justicia con la actividad de los jueces. Sin embargo, la justicia debe inspirar toda actuación pública, es un deber constitucional genérico del que no escapa ningún ramo del Estado en las



tres funciones indicadas: crear las leyes; gobernar y administrar; y resolver conflictos (Nieto, 2002, p. 26). Además de esta tendencia, surge el cuestionamiento de si el juez debe desempeñar el papel de investigación y legislación. Cuestionamiento cuyas respuestas están divididas. Perfecto Andrés Ibáñez sostiene que “el juez no puede ser un oráculo, ni una pitonisa, sino un operador racional, que resuelve a partir de pruebas obtenidas a través del debate sobre una hipótesis acusatoria” (2001, p. 77). En la misma línea, Ronald Dworkin afirma que “las cortes son las capitales del imperio de la justicia y los jueces son sus príncipes, pero no sus adivinos y profetas” (2012, p. 286).

Prieto Sanchís, por su parte, plantea la pregunta: “¿existe una auténtica diferencia entre el legislador y juez, entre actividad legislativa y actividad jurisdiccional?” (2008, p. 22). Él mismo responde afirmativamente, pero no porque se advierta una diferencia sustancial, sino por diferencias procedimentales e institucionales. Lo que define a un juez no es su falta de creatividad jurídica, sino su pasividad procedimental, es decir, su actitud imparcial y su independencia frente a los casos que le son presentados.

La imparcialidad y la independencia son características esenciales de la función judicial. La independencia no es sólo garantía *erga omnes*, también es garantía de imparcialidad, el bien interno de la judicatura porque aconseja al juez a no inclinarse previamente por ninguna de las partes. Como afirma De la Torre Díaz, el juez que no es imparcial ha perdido el alma de su profesión. La independencia judicial garantiza que los miembros de la Magistratura no estén influenciados por el gobierno, los partidos políticos u otros poderes fácticos (2000, p. 360)¹.

Manuel Atienza, en contraste, argumenta que “lo esencial de la jurisdicción —de la función judicial— no es resolver casos —conflictos sociales— de acuerdo con normas preestablecidas, sino hacerlo tomando decisiones que cuenten con un respaldo coactivo

¹ Esta idea podría resumirse en algunos aforismos latinos relacionados con la figura de juez (inaplicables a la persona legisladora): *nemo iudex in causa propria* (nadie es juez en su propia causa), *audiatur et altera pars* (que también se escuche a la otra parte), *ubi no est actio, ibi no est iurisdictio* (donde no hay acción, allí no hay jurisdicción). Todo esto implica los atributos específicos del juez (punto que abordaremos más adelante): imparcialidad, independencia, apoliticidad y discrecionalidad, debido a que actúa conforme a la ley para definir la situación jurídica de las personas, resolver conflictos entre iguales e impartir justicia rápida y sin nada que la estorbe (De la Torre, 2000, p. 360).

y que sean imparciales, en el sentido de que el juez es un tercero que se sitúa por encima de las partes en litigio" (2003, p. 19). Ramón Soriano añade:

los jueces interpretan las normas, antes de aplicarlas, siendo su tarea tan importante en esta materia que algunos no dudan en decir que los jueces son cuasi-legisladores, puesto que muchas normas son imprecisas y ambiguas, y otras remiten al criterio judicial para su determinación. Los jueces realizan constantemente una doble función interpretativa e integradora de las normas, que les pone en el lugar de directos colaboradores de los legisladores. (1997, p. 419)

Si bien los jueces, al resolver casos concretos, crean normas generales y abstractas, estas son obligatorias para los órganos judiciales. Atienza sostiene que, en la evolución del derecho, la existencia de órganos judiciales ha precedido a las legislaturas. Si entendemos por legislación la producción deliberada de normas jurídicas que luego deben ser aplicadas por los jueces, podemos decir que ha habido sistemas jurídicos sin órganos legislativos, pero difícilmente sin jueces (Atienza, 2003, p. 19).

Por ello, como advierte David Lyons, las personas funcionarias encargadas de aplicar las leyes deben tener cuidado de no confundir su papel con el del legislador, pues podrían atentar contra los valores que dichas leyes buscan, y los procedimientos deberían limitar el papel del funcionario de acuerdo con esta idea (1989, p. 197). En ese sentido, Manuel Atienza concluye que "el Derecho es tan bueno como lo son los jueces que lo aplican [...] que no cabría hablar de un buen Derecho con malos jueces" (2001, p. 120).

Virtudes esenciales del juez

No sorprende que, antes de recurrir a los jueces, las partes de un litigio intenten resolverlo mediante instancias no oficiales más accesibles, informales, culturalmente cercanas, pero que al mismo tiempo garanticen un nivel aceptable de eficacia. Como señala De Sousa Santos, estos espacios pueden ir desde un familiar o vecino respe-



tado hasta una organización comunitaria, un centro de conciliación, una asociación o incluso un profesional como un abogado, terapeuta, sacerdote, asistente social, médico o profesor (2009, p. 123).

Esta tendencia refleja un fenómeno social cada vez más extendido respecto a la búsqueda de la justicia, donde muchas personas optan por evitar la vía judicial y buscar otro camino, reafirmando un dicho popular: “Más vale un mal arreglo que un buen pleito”. Según Ramón Soriano, esta preferencia tiene su razón última en diversas causas: la incertidumbre del derecho, la lentitud de los procesos judiciales, los altos costes de los procesos judiciales, la falta de confianza en los administradores de la justicia y la inejecutividad de las sentencias (1997, p. 424).

En la actualidad, muchas instituciones jurídico-políticas enfrentan una crisis de credibilidad, ya que su actuar deja mucho que desear. Es natural pensar que cualquier persona que desempeña una función, y máxime si tiene impacto social, sea persona íntegra. Para lograrlo, el único camino parece ser el cultivo de la virtud. Como sostiene Aristóteles, “la virtud es una cierta perfección, mientras que el vicio es una destrucción, un extravío” (1995, p. 402). Alasdair MacIntyre define la virtud como “una cualidad humana adquirida, cuya posesión y ejercicio tiende a hacernos capaces de lograr aquellos bienes que son internos a las prácticas y cuya carencia nos impide efectivamente el lograr cualquiera de tales bienes” (1987, p. 237). En este sentido, las virtudes son esenciales ya que, sin ellas, valores como la justicia, el coraje y la veracidad no podrían resistir al poder corruptor de las instituciones. Así, la existencia de jueces íntegros garantiza la tranquilidad de la ciudad.

Hablar de virtudes implica, necesariamente una dimensión ética: la ética judicial. Esta plantea al juez una serie de exigencias que lo llevan esforzarse por ser el juez que la sociedad espera. La primera virtud que debe poseer quien desempeña la función judicial es la prudencia ($\Phi\rho\acute{o}\nu\eta\sigma\iota\varsigma$), entendida como la adecuación de los medios al fin, conforme a la naturaleza misma, según Antonio Gómez Robledo (1957, p. 193). MacIntyre la define como la virtud de

la inteligencia práctica, es decir, saber cómo aplicar los principios generales a las situaciones particulares. No es sólo una virtud en sí misma, sino la clave y madre de todas las virtudes, pues sin ella no es posible ser verdaderamente virtuoso (MacIntyre, 1991, p. 80).

Aristóteles, tras comparar la prudencia con la ciencia y el arte, concluye que no es ni una ni otra, sino “una disposición, acompañada de razón y verdad, dirigida a la acción y con referencia a los bienes humanos” (1977, 1140a). Más adelante, matiza algo importante en el quehacer del juez: la deliberación. Al respecto:

la prudencia se refiere a las cosas humanas y a lo que es objeto de deliberación. Decimos que la función del prudente consiste, sobre todo, en deliberar rectamente, y nadie delibera sobre lo que no puede ser de otra manera ni sobre lo que no tiene fin, y esto es un bien práctico. El que delibera rectamente, hablando en sentido absoluto, es el que es capaz de poner la mira razonablemente en lo práctico y mejor para el hombre. (1988, 1141b)

Siguiendo este razonamiento, un juez que no delibera, reflexiona ni pondera, sino que se precipita, y que por lo tanto no es prudente, dejaría de actuar racionalmente y su sentencia no sería una evaluación objetiva de la prueba, sino fruto de la emotividad y el sentimiento. Esto pondría en duda la justicia y la equidad, y atentaría contra el principio del *ius suum cuique tribuendi* (dar a cada quien lo que le corresponde).

Otra de las virtudes en el juez es la justicia (δικαιοσύνη). Un buen juez encarna la justicia y debe garantizar la igualdad ante la ley. La idea de igualdad preside toda la teoría aristotélica de la justicia: “Cuando el todo está dividido con igualdad, todos reconocen tener lo que les corresponde” (Aristóteles, 1983, 1132b). Por eso siempre que hay alguna disputa se acude al juez, porque encontrar al juez es encontrar la justicia. Esta virtud debe reflejarse en las sentencias que el juez dicte, debidamente motivadas y fundadas, asegurando la igualdad de todas las personas ante la ley.

Otra virtud necesaria en la persona encargada de la función judicial es la fortaleza (ἀνδρεία), entendida como carácter, valor y



valentía. Un juez debe defender siempre la verdad en el proceso, pues esta es el camino de la justicia. Además, debe mantenerse firme ante las amenazas que pueda recibir, tanto en lo personal como familiar, debido a que en su papel se habla de *la cosa juzgada* (no hay marcha atrás), especialmente en casos de alto riesgo donde su decisión puede incomodar a las partes involucradas².

Dentro de este cuadro de virtudes, alguien podría pensar en la templanza (σωφροσύνη) como una virtud que no tiene lugar en la persona del juez. Sin embargo, para Aristóteles “es una virtud por la cual se está dispuesto para los placeres del cuerpo en la medida que la ley manda; desenfreno es lo contrario” (1977, 1118b). No sólo la define de ese modo, sino que, al escribir sobre la prudencia, “que es una disposición acompañada de verdad y razón, dirigida a la acción y con referencia a los bienes humanos” (1977, 1141a). Le encomienda a la templanza una función muy importante en relación con la prudencia, porque “es la virtud que salva los juicios prácticos de la prudencia; de aquí que en el nombre de la templanza signifiquemos que ella salvaguarda la prudencia [ὡς σωφροσύνη σώζουσαν τὴν φρόνησιν]” (1983, 1140b).

Por lo tanto, para Aristóteles la templanza se constituye en protectora de la prudencia, ya que la intemperancia —que es uno de los vicios contrarios a ella— obnubila a la razón, sede de la prudencia, que es una virtud intelectual y práctica. Santo Tomás comparte la idea del discípulo de Platón al indicar que *intemperantia maxime impedit rationem* (la intemperancia entorpece a la razón). La intemperancia es el vicio más vulnerable por doble motivo:

1. Porque se opone a la excelencia humana, dado que su objeto son los placeres comunes al hombre y al animal.
2. Porque es lo más opuesto al brillo y a la belleza del hombre, pues en la intemperancia es donde más falta la luz de la razón, de la cual se deriva el esplendor y la belleza de la virtud³.

² En la situación actual, donde el crimen organizado, particularmente el narcotráfico, tiene vínculos más o menos estrechos con la clase política y los militares, el riesgo está en las dificultades a las que se enfrentan los jueces al pretender ejercer el control penal en este campo, donde está en riesgo la propia vida. De ahí la definición de Aristóteles: “Fortaleza es la virtud por la que se es capaz de realizar bellas acciones en los peligros, según manda la ley y sirviendo a la ley; cobardía es lo contrario” (1999, 1366b).

³ Ver Aquino (1955).

Según esto, pensemos en un juez que no tiene control de sus pasiones y apetitos: será una persona sin claridad de juicio ni de criterio, débil de carácter y de voluntad y, por lo mismo, propensa a cometer las peores injusticias por carecer de discernimiento sobre lo que debe dictaminar.

Manuel Atienza piensa que, en este mismo terreno, el judicial, la virtud de la templanza podría llamarse autorrestricción y es, junto a las otras, de importancia fundamental: es la cualidad que debe disponer al juez a usar moderadamente el extraordinario poder del que está investido, a considerar que los límites del ejercicio de ese poder no son únicamente los establecidos por las normas, y a esforzarse por no imponer a los otros sus propias opiniones, ideologías, etcétera (2001, p. 140).

Ronald Dworkin, precisamente, al escribir sobre los casos difíciles en los que se encuentra la figura del juez Hércules, señala que el juez —quienquiera que sea— puede equivocarse en sus juicios políticos y, por lo mismo, ha de decidir con humildad en los casos difíciles (2002, p. 208). Esta última virtud engrandecerá al juez, a diferencia del defecto de la soberbia, en el cual puede caer y envilecerse.

Por consiguiente, la duda sobre si el juez ha de ser un señor de sí mismo, *dominus sui*, es decir, temperado, queda despejada desde el momento en que debe controlar sus apetitos e inclinaciones para que su razón se mantenga despejada, con la claridad necesaria para dictaminar y sentenciar de acuerdo con lo que exige la justicia.

En relación con estas virtudes descritas, podemos afirmar que constituyen la columna vertebral de la figura ideal del juez. Sin embargo, también existen otras virtudes que, en comparación con esos árboles frondosos, podrían parecer matorrales, pero que, en conjunto, dan vida real a la persona de quien tanto esperamos. Además del conocimiento del derecho vigente —que se supone debe poseer—, el buen juez debería contar con buen juicio, perspicacia, altura de miras y sabiduría, lo que implica la actualización constante de su conocimiento jurídico mediante el estudio de los precedentes, la



jurisprudencia, los textos legales, sus reformas y la doctrina relativa. Esto da lugar al profesionalismo del juzgador, entendido como la disposición para ejercer la función jurisdiccional de manera responsable y rigurosa, con notable capacidad y dedicación (SCJN, 2004, pp. 2-3).

Además, el juez debe poseer humanidad, compasión y empatía, es decir, sensibilidad y la capacidad de ponerse en el lugar del otro. En ese sentido, Montesquieu sostiene que es necesario que los jueces compartan la misma condición social del acusado para evitar que este último piense que ha caído en manos de individuos propensos a perjudicarlo (2000, p. 212). Ramón Soriano, por su parte, señala que el ejercicio de la jurisdicción tiene un sesgo clasista, dado que, entre otras razones, el juez suele provenir de determinados sectores sociales. Esta situación varía en la medida en que el acceso a la judicatura se facilita para las clases sociales bajas; sin embargo, dado que estos grupos sociales enfrentan barreras sociológicas que limitan su acceso a la educación —no jurídicamente, sino *de facto*—, también encuentran obstáculos para ejercer la función jurisdiccional (Soriano, 1997, p. 420). Soriano refuerza esta idea al ejemplificar el caso del juez español y, en general, del europeo, cuya posición requiere de ser licenciado universitario, una condición que sigue estando vedada para las clases más humildes, en las que se observa una alta deserción escolar, a pesar del reconocimiento constitucional del derecho a la educación.

Más aún, el juez no debe ser sólo el portavoz de la ley, es decir, alguien que la aplica mecánicamente sin ninguna consideración. Por el contrario, debe poseer una visión humanista, que, sin dejar de aplicar la ley, le permita ser sensible ante la persona a quien va a juzgar. Al respecto, Dworkin señala: “El mal juez desde el punto de vista minoritario, es el juez rígido y mecánico que hace cumplir la ley para beneficio de ésta, sin importarle la miseria, la injusticia o la ineficiencia que provoque. El buen juez prefiere la justicia a la ley” (2012, p. 20).

Curiosamente, como apunta con ironía Alejandro Nieto, el juez justo es una figura rara, ideológicamente sospechosa y consi-

derada hereje en el ámbito académico, lo que lo condena a la marginación corporativa: oveja negra que desentona en el ordenado rebaño de quienes sirven al principio de la legalidad estricta (2002, p. 252). *Fiat iustitia, pereat lex* (hágase la justicia, aunque perezca la ley). Sin embargo, es importante comprender que el juez justo no es aquel que impone su justicia personal al margen de la ley, ni quien decide con base en sus propios sentimientos, sino el que aplica el derecho en un sentido justo.

Los deberes del juez

Si bien el juez posee diversas atribuciones y facultades, nunca debe olvidar que su papel fundamental es el de servidor de la comunidad. Esta misión exige la ausencia de arbitrariedad en su ejercicio y, en su lugar, el cumplimiento de dos grandes deberes que garanticen la responsabilidad que tiene con quienes acudan a él, sin menoscabar el principio de igualdad ante la ley.

Uno de estos deberes es la motivación de la sentencia, lo cual implica justificar la decisión tomada. En ese sentido, el juez es el único facultado para llevar a cabo este acto, que encierra un sentido deontológico. La motivación va encaminada a justificar tal decisión, no porque sea útil o buena, sino porque es una exigencia derivada de un marco preestablecido de derechos y obligaciones (Prieto Sanchís, 2008, p. 223). Según Francisco Laporta, el deber de motivar se circunscribe a la justificación interna del contenido del fallo, sustentado en razones expresadas a partir de enunciados normativos de carácter jurídico (2007, p. 195). En otras palabras, implica la exposición pública de las razones que llevan al juez a fallar en un sentido determinado (Laporta, 2007, p. 194), un deber del cual ninguna circunstancia lo puede eximir.

Por otra parte, la sentencia no sólo debe de estar motivada, sino también fundada. Sentenciar es un acto racional y, al mismo tiempo, un acto de autoridad; por ello, la fundamentación de una sentencia implica que el juez cumple con su deber de aplicar el derecho, basado en la definición del caso concreto. En ese sentido, Daniel Mendonça señala que se exige al juez que justifique su



decisión a partir de la aplicación de una norma al caso en cuestión (citado en Garzón y Laporta, 2000, p. 279).

Dado que sentenciar es un acto racional, resulta evidente que en el juez no debe existir margen alguno para la arbitrariedad o el interés personal. Su actuación debe estar siempre encaminada a la seguridad y la paz social.

Elementos éticos de la práctica judicial

Las virtudes mencionadas previamente deben ser adquiridas, vividas y practicadas por quien aspire a ser juez antes de su nombramiento, y debe continuar fortaleciéndolas a lo largo de su carrera. No obstante, existen ciertas características que el juez debe aplicar y tener presentes en el ejercicio de su profesión, especialmente en las situaciones en que él funja como tercero imparcial o árbitro. Estas características, sin embargo, deben sustentarse en las virtudes mencionadas, pues sin ellas su labor le resultaría más difícil.

En cualquier caso, el juez tiene la responsabilidad de aplicar la ley buscando la solución más justa. Para ello, con frecuencia debe recurrir a su facultad interpretativa. Como señala Prieto Sanchís, este proceso implica dos aspectos: primero, atribuir significado a las normas, clarificando lo que quieren decir; y segundo, delimitar su campo de aplicación, identificando los hechos y situaciones en los que cada norma es relevante (2008, pp. 225-226). Esta labor corresponde a la interpretación judicial, la cual es llevada a cabo por jueces y tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional para la resolución de casos o controversias. A diferencia de la interpretación doctrinal⁴, la interpretación judicial no versa a propósito del derecho, sino que forma parte intrínseca de él (Prieto Sanchís, 2008, p. 232).

Asimismo, los jueces no sólo interpretan el derecho como paso previo a la formulación de la norma que servirá como premisa mayor del razonamiento, sino que también deben probar los hechos, es decir, construir la premisa menor. Este proceso introduce un componente de discrecionalidad en la función judicial, ya que exis-

⁴ Interpretación doctrinal es la que se hace en las Facultades de derecho con un objetivo primordialmente informativo o de explicación.

ten inevitablemente espacios normativos vacíos o lagunas que el juez debe llenar con materiales ajenos a la ley.

Desde una perspectiva ideal de seguridad jurídica, lo deseable —opina Perfecto A. Ibáñez— sería que el juez no contara con margen de apreciación y que fundamentara sus decisiones exclusivamente en materiales dados por la autoridad competente. Pero sabemos que esto no es posible cuando se trata de fijar probatoriamente la cuestión de hecho; y que tampoco es fácil en lo que afecta a las cuestiones de derecho. Por ello, “*la ética de la función de juzgar*, en cuanto mira a lo que es dable exigir al juez en materia de actitudes de fondo, tiene hoy tanta relevancia como tema de reflexión [las cursivas son propias]” (Ibáñez, 2001, pp. 70-71).

Por otro lado, desde una perspectiva ética, la virtud consiste en encontrar el término o justo medio entre dos extremos: el defecto y el exceso. En este sentido, el papel del juez es esencial, ya que su papel es encontrar lo igual entre dos desiguales y hallar lo justo (δίκαιον). Como intermediario entre dos injusticias —el que tiene o recibe más de lo que debe recibir y el que recibe menos de lo que debe tener—, el juez actúa como δικάστης⁵, un mediador. Zagrebelsky refuerza esta idea de la interpretación jurídica al definirla como la búsqueda de la norma adecuada tanto al caso como al ordenamiento jurídico. Etimológicamente, la *interpretación* es un término en el que el sustantivo *praestatio*, cuyo significado puede ser *pago* o *actuación*, va precedido por la preposición *inter*, que denota una actividad intermedia o mediadora entre el caso real y la norma que debe regularlo (Zagrebelsky, 1999, p. 133). En consecuencia, este concepto subraya la imparcialidad del juez en la resolución de conflictos.

La imparcialidad exige al juez una actitud de primer orden: saber escuchar. Como señala Pérez Valera, esta capacidad no debe reducirse a una simple pose, sino ser una disposición genuina que brote del reconocimiento y respeto a la dignidad y valor de todas las personas que participan en la impartición de justicia. Esta es-

⁵ De ahí el nombre de *dícastero*, lugar donde se hace justicia; lo que ahora denominamos *juzgado*: lugar donde se encuentra el juez y se imparte justicia.



cucha atenta y respetuosa es parte esencial del honor y el decoro profesional (Pérez Valera, 2002, p. 141). El juez tiene la obligación de oír a las partes, permitiendo que cada una se posicione frente a los argumentos de la parte contraria, alegando todo lo que estime pertinente. De esta manera, el juez obtiene mayores elementos para la formulación del juicio jurídico. Para Brieskorn, la imparcialidad tiene más alcance, pues “no sólo se le exige al juez, sino que imparcial ha de ser toda la justicia y cualquier poder político, cuando pretende hablar en nombre de todos” (1993, p. 162). Asimismo, Francisco J. De la Torre Díaz subraya que el juez debe fomentar el diálogo entre las partes, pues su decisión debe fundamentarse en los hechos y pruebas presentados en el tribunal, y no en prejuicios e ideas preconcebidos (2000, pp. 364-365).

Junto con la imparcialidad, la independencia es otra característica indispensable en la función jurisdiccional. Modesto Saavedra la define como la existencia de un estatuto que elimine el riesgo de padecer influencias políticas de distintos agentes sociales, lo que garantizaría una aplicación objetiva y rigurosa de la ley (1996, p. 226). De forma complementaria, Francisco de la Torre sostiene que la independencia judicial es el resultado de aplicar la ley, sin otra información o influencia (social, económica, política, religiosa) que la pericia o conocimiento que el juez tiene del derecho. Por lo tanto, la independencia asegura que la justicia esté vinculada sólo al derecho (De la Torre Díaz, 2000, p. 361).

Si bien el juez es un servidor público y no vive aislado de la sociedad, esto no significa que deba ceder a influencias externas. Existen entes sociopolíticos que, en algunos casos, ejercen su presión sobre la persona del juez, obstaculizando que su actuar se dé por los caminos de la libertad personal. Nieto destaca la importancia de preservar esta independencia, señalando que, incluso si se da el caso en que absuelva a un acusado de violencia familiar, será comprensible la indignación popular, pero el Gobierno no puede intervenir, ya que está constitucionalmente obligado a respetar la independencia del Poder Judicial (Nieto, 2002, p. 34).

G. Zagrebelsky aporta una reflexión adicional sobre la independencia judicial, indicando que el modelo actual busca asegurar

la autonomía e independencia de los jueces, pero no es más que el perfeccionamiento del ideal positivista a una aplicación exacta de la ley lo que ha llevado a concebir un cuerpo estatal de jueces como meros *êtres inanimés* (seres inanimados) (1999, p. 149).

Como se ha señalado, imparcialidad e independencia son cualidades irrenunciables en la función judicial. Mientras que la imparcialidad se refiere a la actitud personal del juez frente a las partes, la independencia lo protege de influencias externas, como las presiones de los poderes del Estado, partidos políticos o grupos de interés.

A la independencia judicial se suma la responsabilidad. Arturo Felipe Onfray destaca que la responsabilidad es el marco ético general que regula la actividad de los jueces, quienes deben de asumir las consecuencias de sus acciones u omisiones dentro de un sistema institucional adecuado (2014, p. 30). En ese sentido, José Campillo Sainz advierte que “el juez que solicita o acepta dádivas; que inclina su criterio a las influencias o recomendaciones; que se somete al poderoso, que viola conscientemente la Ley, que retarda la justicia; que se doblega ante el temor o la ambición, está envileciendo un magisterio que es sagrado y prostituyendo la más noble de las profesiones” (1992, p. 48).

Reflexiones finales

Es indiscutible que nuestra vida sociopolítica está contaminada por la corrupción y, por consiguiente, por su aliado innegable: la impunidad. En este contexto, los jueces no quedan exentos; son una pieza capital del sistema, pues en sus manos está la llave que permite hacer efectivo el cumplimiento de las leyes. Si los jueces no actúan correctamente, sobran las leyes, ya que nada podría hacerse contra quienes no quieran cumplirlas, sean ciudadanos o agentes del Estado. Como bien señala Nieto, para conocer el Derecho de un país no basta con examinar la calidad de sus leyes, sino que es necesario evaluar la eficacia de su sistema institucional y, en última instancia, el temple de las personas encargadas de hacerlas cumplir, especialmente los jueces y funcionarios (2002, pp. 45-46).



En México, muchos coinciden en afirmar que las leyes son buenas, pero al observar los resultados de su aplicación en la vida diaria, la percepción cambia drásticamente. Son pocas las personas que las cumplen y las autoridades, en ocasiones, ni siquiera las hacen cumplir; incluso ellas mismas las desobedecen. Esta situación ha dado lugar a la creencia de que la impunidad se sostiene mediante dos técnicas probadas: la torpeza de los observadores, obnubilados por la ideología, y la oscuridad, que impide la transparencia en la vida pública.

Como señala Alejandro Nieto, con razonable pesimismo: “La justicia es una marchita hoja de parra que no logra tapar las vergüenzas de un Estado que, consciente de su impunidad, ha perdido ya el pudor” (2002, p. 32). En este marco, los jueces son vistos por la ciudadanía no solo como los encargados de castigar los crímenes de la clase política, sino como parte de esta misma clase política y tan autoritarios como ella. Como advierte De Sousa Santos, especialmente en América Latina, cuando se habla de la corrupción relacionada con los jueces, no es para hablar de la lucha contra la corrupción dentro del sistema judicial, sino de la venalidad de los propios jueces y funcionarios (2009, p. 106).

Por lo anterior es difícil comprender cómo algunas personas, después de haber sido juzgadas, están en libertad. Y todo, supuestamente, porque el proceso al que tenían derecho no cumplió con la formalidad según los términos de ley, es decir, en la violación del debido proceso. En este sentido, Ronald Dworkin concibe el debido proceso dentro de lo que denomina *derecho como integridad*, el cual, a su vez, constituye un ideal político. Según el autor, las y los ciudadanos aspiran a ser gobernados con justicia, equidad y debido proceso. La justicia, en este contexto, se refiere a la correcta distribución de bienes, oportunidades y otros recursos; la equidad, a la estructura correcta de influencia en las decisiones políticas en la forma adecuada; y el debido proceso, a la aplicación correcta de los procedimientos que garantizan el cumplimiento de las disposiciones legales (Dworkin, 2012, pp. 284-285).

En los juicios donde no se cumplió con el debido proceso resulta evidente que los actores involucrados en los procesos judiciales

(abogados, jueces y demás operadores jurídicos) conocían lo que estaban haciendo. No eran inexpertos ni ajenos a las normas que rigen la función judicial, para lo cual no contaban con los requisitos mínimos. Tampoco se puede aseverar que eran novatos y que desconocían los elementos básicos del derecho para llegar al término de cada proceso. Cada uno de los participantes en dichos procesos debe asumir la responsabilidad que le corresponde.

La falta de rigor en la impartición de justicia ha generado un clima de inseguridad jurídica y social. Esta situación evidencia una falta de autoridad que, de forma muy concreta, tiene que ver con la nula aplicación de la ley y, en consecuencia, con una justicia rápida y expedita que es la principal tarea de los jueces. Cabe preguntarse cuáles son las razones detrás de esta falta de determinación: ¿será por temor a perder el trabajo o a ser removidos que los jueces no se atreven a dar a cada uno lo que es suyo, según lo indican la ley y la justicia, en cada caso?; ¿hacen caso omiso al principio de igualdad ante la ley?

Y, precisamente, un detalle importante de la justicia es la igualdad ante la ley. Sin embargo, esta igualdad no siempre se refleja en quienes la aplican. En muchos casos, los expedientes de personas que pertenecen a sectores vulnerables *duermen el sueño de los justos*, sin que se les brinde una resolución pronta y expedita, por lo caro y lento del proceso. El acceso a la justicia, que se proclama como un derecho gratuito y universal, en la práctica resulta lento y costoso en los procesos legales. A la falta de recursos económicos para acceder a la justicia, se suma el desconocimiento de sus derechos, lo que limita aún más la protección jurídica.

En contraste, el buen juez no debe limitarse a aplicar pasivamente las leyes (correctas o incorrectas, justas o injustas), sino que, al aplicar su criterio jurídico, debe buscar un sentido correcto y justo al insertarlas en el ordenamiento jurídico y, contrastando luego la operatividad real, de modo que denuncie las deficiencias del sistema y ponga en juego toda su ciencia y autoridad para conseguir que sirva a los objetivos sociales deseados. En este contexto, existe una firme expectativa de que la implementación de los juicios orales contribuya la impartición de la



justicia. Este sistema, como toda innovación, requiere de ajustes y perfeccionamiento; sin embargo, su adopción creciente por parte de los Estados que lo van aceptando e implantando es deseable, con lo cual no se hará esperar a las partes para saber el resultado del juicio al que han sido sometidas. En este sentido, la esperanza de un sistema judicial más eficiente no es solo un anhelo, sino un motor de transformación, como señala Byung-Chul Han: “Una fuerte esperanza nos hace soñar despiertos las visiones de un mundo mejor” (2024, p. 58).

Finalmente, en México persiste un desafío fundamental: la reforma al Poder Judicial. Si bien su necesidad es innegable, lo primero es diseñar muy claro cómo llevarla a buen término. Aquí, la virtud de la prudencia debe prevalecer, pues los cambios que se implementen tendrán mucha trascendencia. Un sistema judicial sólido y eficiente es la base del orden social ya que, como bien reza el refrán: “con buenos jueces, el pueblo puede dormir tranquilo”.

Por otro lado, si en México realmente se vive la democracia, ésta debe desempeñar un papel fundamental en la vida política (en lo personal, la concibo no como forma de gobierno, sino como una forma de vida). Para algunos, se reduce a participar en las elecciones, cuando es el caso, y enarbolar el derecho al sufragio, cuando en verdad la democracia debería ser participativa y crítica a la vez. Para otros, como Aristóteles, la democracia puede transformarse fácilmente en demagogia, donde lo que un día se hace para halagar al pueblo se convierte el siguiente en un río revuelto que desemboca en la tiranía (1977, 1293a). N. Bobbio la califica como “la menos mala” de las formas de gobierno (2004, p. 112). Para G. Sartori, la democracia es hoy más un producto político y final de la civilización occidental que un sistema de instituciones (1988, p. 21).

Lamentablemente, nuestra democracia enfrenta serios desafíos. Uno de los mayores obstáculos para su buen funcionamiento es el auge del populismo, alimentado por los partidos políticos y los candidatos durante las campañas, cuyo interés parece ser asegurar votos a través de prácticas clientelistas. Así, cabe preguntarse: ¿vivimos en una democracia o en una partidocracia? En este contexto, resulta preocupante que la elección de

jueces pueda realizarse por sorteo o por voto popular, ya que este método podría no ser el más adecuado para garantizar la idoneidad de los seleccionados. Sostengo lo anterior porque, aunque en tiempos pasados el principal problema era el ‘nepotismo’; hoy en día lo que me parece más claro y evidente es la falta de conocimiento de la ciudadanía respecto a los candidatos para jueces y juezas: ¿quiénes son realmente? ¿Cuál es su formación académica y preparación intelectual? ¿Se ha comprobado su integridad personal? ¿Han demostrado una trayectoria sólida y ética en sus puestos públicos previos? No sé cómo se podrían abordar estas preguntas adecuadamente; por lo cual, podría aplicarse el refrán popular: “el remedio salió peor que la enfermedad”.

Insisto en lo anterior porque el tema central de este escrito es, sin duda, delicado y desesperante. La injusticia se manifiesta en diversos ámbitos de la vida social y comunitaria, y, a pesar de todos los esfuerzos del pueblo, la justicia sigue siendo costosa e inaccesible, especialmente para las clases humildes. El principio de igualdad ante la ley sigue sin respetarse, lo que impide que quienes padecen y viven una injusticia puedan acceder a los mecanismos para hacer valer sus derechos.

Además, en muchos casos, el quehacer judicial se ve politizado, es decir, influencias desmedidas de altas autoridades se imponen sobre el juzgador, y como consecuencia, se debilita la justicia. Esto confirma, una vez más, las palabras de Kant: “la mayor y más frecuente miseria humana es consecuencia no tanto del infortunio como de la injusticia del hombre” (2015, p. 237). Por ello, es fundamental que tanto autoridades como ciudadanía nos esforcemos en hacer realidad el dicho popular: “habiendo buen juez, la ciudad puede dormir tranquila”.

Referencias bibliográficas

- Aquino, T. (1955). *Summa Theologica*. Biblioteca de Autores Cristianos.
- Aristóteles. (1977). *Obras*. (F. P. de Samaranch, Trad.). Aguilar.
- _____. (1983). *Ética Nicomáquea* (A. Gómez Robledo, Trad.). Universidad Nacional Autónoma de México.
- _____. (1988). *Ética nicomáquea y Ética Eudemia* (J. Pallí Bonet, Trad.). Gredos.
- _____. (1995). *Física* (G. R. de Echandía, Trad.). Gredos.



- _____. (1997). *Política* (J. Marías y M. Araújo, Trads.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- _____. (1999). *Retórica* (A. Tovar, Trad.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Atienza, M. (2001). *Cuestiones judiciales*. Fontamara.
- _____. (2003). *Tras la justicia*. Ariel.
- Blanco Fornieles, V. (2006). *Derecho y justicia: Una mirada a la justicia, el Estado de derecho y la morfología de las reglas de derecho*. Porrúa.
- Bobbio, N. (2004). *El futuro de la democracia* (J. Fernández, Trad.). Fondo de Cultura Económica.
- Brieskorn, N. (1993). *Filosofía del derecho* (C. Gancho, Trad.). Herder.
- Byung-Chul, H. (2024). *El espíritu de la esperanza* (A. Ciria, Trad.). Herder.
- Campillo Sainz, J. (1992). *Dignidad del abogado: Algunas consideraciones sobre la ética profesional*. Porrúa.
- Cortina, A. (2002). *Para una ética del consumo: La ciudadanía del consumo en una sociedad global*. Taurus.
- De la Torre Díaz, F. (2000). *Ética y deontología jurídica*. Dykinson.
- De Sousa Santos, B. (2009). *Sociología jurídica crítica: Para un nuevo sentido común en el Derecho* (C. Martín et al., Trads.). Trotta.
- Díaz, E. (2002). Razón de Estado y razones del Estado (Décimas Conferencias Aranguren). Isegoría, 26, 131-179. <https://doi.org/10.3989/isegoria.2002.i26.574>
- Dworkin, R. (2002). *Los derechos en serio* (M. Guastavino, Trad.). Ariel.
- _____. (2012). *El imperio de la justicia* (C. Ferrari, Trad.). Gedisa.
- Garzón, V. E., y Laporta, F. J. (Eds.). (2000). *El derecho y la justicia*. Trotta.
- Gómez Robledo, A. (1957). *Ensayo sobre las virtudes intelectuales*. Fondo de Cultura Económica.
- González Uribe, H. (1987). *Teoría política*. Porrúa.
- Hart, H. L. A. (1998). *El concepto de derecho* (G. L. Carrió, Trad.). Abeledo-Perrot.
- Ibáñez, P. A. (2001). "Ética de la función de juzgar". En J. L. Fernández y A. Hortal (Comps.), *Ética de las profesiones jurídicas* (pp. 67-82). Comillas.
- Juan Pablo (II) (1981). *Exhortación apostólica Familiaris Consortio*. Libreria Editrice Vaticana.
- Kant, I. (2015). *Lecciones de ética* (R. R. Aramayo y C. R. Panadero, Trads.). Austral.
- Laporta, F. (2007). *El imperio de la ley: Una visión actual*. Trotta.
- Locke, J. (2003). *Ensayo sobre el gobierno civil* (A. Stellino, Trad.). Gernika.
- _____. (2006). *Segundo tratado sobre el gobierno civil* (C. Mellizo, Trad.). Tecnos.
- Lyons, D. (1889). *Ética y derecho* (M. Serra, Trad.). Ariel.
- MacIntyre, A. (1987). *Tras la virtud* (A. Valcárcel, Trad.). Crítica.
- _____. (1991). *Historia de la ética* (R. J. Blanco, Trad.). Paidós.
- Montesquieu. (2000). *El espíritu de las leyes. Tomo I* (A. Cuesta, Trad.). Gernika.
- Nieto, A. (2002). *La balada de la justicia y la ley*. Trotta.
- Onfray Vivanco, L. F. (2014). "La responsabilidad institucional de los jueces". En *Principios de la ética judicial iberoamericana: Responsabilidad institucional*. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Pérez Valera, V. (2002). *Deontología jurídica: La ética en el ser y quehacer del abogado*. Oxford University Press.
- Platón. (1979). *Obras completas*. (F. de Samaranch et al., Trads.). Aguilar.

- Prieto Sanchís, L. (2008). *Apuntes de teoría del derecho*. Trotta.
- Saavedra López, M. (1996). "Jurisdicción". En E. Garzón Valdez et al., *El derecho y la justicia* (pp. 221-230). Trotta.
- Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia*. Alianza.
- Soriano, R. (1997). *Sociología del derecho*. Ariel.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2004). *Código de ética del Poder Judicial de la Federación*.
- Tena Ramírez, F. (1987). *Derecho constitucional mexicano*. Porrúa.
- Zagrebel'sky, G. (1999). *El derecho dúctil: Ley, derechos, justicia* (M. Gascón, Trad.). Trotta.



Para citar este ensayo:

Ruiz Rodríguez, V. (2025). La actual impartición de justicia en México, ¿es la que espera la sociedad? *Electorema*, 1(2), pp. 153-180. <https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema02.2025e5>

Declaración de no conflicto de interés

Quien presenta el trabajo, Virgilio Ruiz Rodríguez, hace constar que no tiene ningún conflicto de intereses en la participación o involucramiento de intereses privados en la investigación y en el proceso editorial de la revista.



La autoadscripción calificada en acciones afirmativas LGBTTTIQA+. El reto pendiente para combatir las candidaturas fraudulentas

Certified Self-Identification in LGBTTTIQA+ Affirmative Actions: The Unresolved Challenge to Prevent Fraudulent Candidacies

Óscar Daniel Rodríguez Fuentes

Instituto Electoral de Coahuila

<https://orcid.org/0009-0007-5630-3325> | odaniel.rodriguez fuentes@gmail.com

<https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema02.2025e6>

181

Recibido: 01 de enero de 2025

Aceptado: 12 de marzo de 2025



Resumen

A pesar de las acciones afirmativas y las *cuotas arcoíris* en la postulación a los cargos de elección popular de personas LGBTTTIQA+, así como de las medidas de inclusión en los órganos de representación que se han venido ganando, en la mayoría de los casos a golpe de sentencia, todavía existe mucha reticencia por parte de los actores políticos para permitir una inclusión efectiva en los cargos de elección popular para las personas de la diversidad sexual. En ese sentido, uno de los mecanismos más utilizados para evitar la representación efectiva de estos grupos ha sido el de las candidaturas fraudulentas, es decir, personas que se hacen pasar como parte de las poblaciones LGBTTTIQA+ sin serlo, con el fin de obtener las postulaciones que les tocarían a esos grupos, muchas veces al amparo de la propia jurisprudencia de la Sala Superior.



Por tanto, en este estudio se hace un análisis de los casos y se indaga sobre la necesidad de evolucionar de la autoadscripción simple a la calificada para personas de la diversidad sexual, como ya se ha hecho en el caso de otros grupos.

Palabras clave: acciones afirmativas, autoadscripción simple, autoadscripción calificada, candidaturas fraudulentas, diversidad sexual

Abstract

Despite affirmative actions and rainbow quotas for LGBTTTIQA+ individuals in elections, resistance from political actors persists. Inclusion measures within representative bodies have largely been achieved through court rulings. However, effective inclusion of sexual diversity groups in elected positions remains inadequate. A common tactic to prevent genuine representation is the use of fraudulent candidacies, where individuals falsely claim to be part of LGBTTTIQA+ populations in order to secure nominations intended for these groups. This often occurs under the protection of the Superior Chamber's jurisprudence. This study examines these cases and highlights the need to transition from simple self-identification to certified self-identification for sexual diversity individuals, similar to what has been implemented for other groups.

Keywords: affirmative actions, simple self-identification, certified self-identification, fraudulent candidacies, sexual diversity

La democratización de la democracia mexicana

La democracia en México es un proyecto todavía en consolidación, pues si bien es cierto que en la actualidad gozamos de un sistema político pluripartidista, con un órgano electoral imparcial y reglas establecidas que permiten la transición pacífica de los poderes públicos, también lo es que la cultura política del país todavía tiene algunos rasgos autoritarios heredados del pasado y una clase política que sigue excluyendo a los grupos históricamente vulnerados a pesar del discurso progresista que se suele manejar en el ámbito público.



Una ventaja de nuestros días respecto de las décadas pasadas es el acceso a medios de comunicación y, sobre todo, a redes sociales, lo que permite que las personas, y en especial las y los jóvenes, puedan tener entrada a un mundo de información no sólo de ámbito nacional sino global. Esta situación ha potenciado la empatía hacia los grupos históricamente vulnerados y ha generado en ciertos sectores una mayor conciencia social sobre sus derechos humanos y cómo protegerlos y defenderlos.

Esta defensa de los derechos humanos de los grupos históricamente discriminados refleja una democratización de la democracia mexicana, ya no entendida solamente en términos liberales bajo el principio de elecciones libres y periódicas, sino con un componente social en el cual se busca que los derechos de las minorías sean respetados y garantizados.

Así, el papel de las asociaciones y colectivos de la sociedad civil ha sido fundamental para ir consolidando poco a poco los derechos de las minorías en muchos ámbitos de la vida pública, incluyendo desde luego el ámbito político. La sociedad civil, en su doble papel de contestación y colaboración con el poder público (Miorelli, 2001), ha dotado de cierta legitimidad a las acciones públicas y políticas de las autoridades, entre ellas las acciones afirmativas.

En este trabajo abordaremos específicamente las acciones afirmativas en materia de diversidad sexual, su proceso de construcción y la problemática más reciente relacionada con la usurpación de candidaturas LGBTTTIQA+, así como los intentos de los partidos políticos por defraudar tanto estas acciones afirmativas como el principio de paridad de género utilizando el discurso de la autoadscripción simple y aprovechando para ello la propia jurisprudencia electoral disponible en la materia.

Esta situación no ha pasado desapercibida entre quienes pertenecen a las poblaciones LGBTTTIQA+, que de manera colectiva denuncian los intentos por hacer un fraude a la ley y a las acciones afirmativas de diversidad sexual en prácticamente todos los estados del país, un problema que se debe enfrentar en las

calles, en la academia, en los tribunales, en las legislaturas y en todos los espacios públicos en los que sea posible denunciar el abuso.

Las acciones afirmativas y democracia incluyente

El reto de cualquier sociedad que pretenda llamarse a sí misma democrática es precisamente el de la diversidad y la inclusión de quienes la conforman, pues tal como lo plantea Silvina Ramírez: “el hecho de la diversidad es aquel fenómeno social que se presenta en las sociedades contemporáneas con una fuerza inusitada y que representa un notable desafío para aquellas teorías clásicas (de libertad y la igualdad) que pretenden explicarlo y justificarlo, sin modificar sustancialmente el paradigma que sustentan” (Ramírez, 2007, p. 38).

En esos términos, se puede considerar que las acciones afirmativas se oponen al paradigma de la democracia liberal clásica porque, lejos de destacar la igualdad ante la ley, proponen una igualdad sustancial resaltando las diferencias; en lugar de favorecer la libertad individual entendida como la no intervención del estado, buscan precisamente que sea el poder público el que establezca mecanismos para beneficiar a grupos y colectivos histórica y estructuralmente desaventajados, abandonando la premisa de neutralidad.

Así, las acciones afirmativas parten de la idea de la emancipación, introduciendo un enfoque de tratamiento igualitario con base en las diferencias de los grupos (Kymlicka, 2015). Según Silvina Ramírez, la igualdad como emancipación tiene como principales características la no obstaculización del despliegue del plan de vida elegido (del grupo en situación de vulnerabilidad), a través de la garantía de no discriminación; la realización de acciones positivas que aseguren el desarrollo y protección de algunos derechos imprescindibles para llevar adelante el plan de vida elegido; y una particular preocupación por situar históricamente a personas y colectivos (Ramírez, 2007, p. 33).

En ese contexto, las acciones afirmativas constituyen “medidas especiales de carácter legal que obligan a dar un tratamiento



preferencial y temporal hacia un grupo históricamente discriminado de múltiples formas, con el fin de corregir las desventajas de desigualdad de trato en el ejercicio de derechos y libertades y equiparar su situación con la de los grupos no discriminados para avanzar en la igualdad” (González, 2017, p. 57).

De acuerdo con Marcela Rodríguez, las acciones afirmativas se pueden justificar a través de tres fundamentos: la justicia compensatoria, la justicia distributiva y la utilidad social (Rodríguez, 2008). Por virtud del primero, se sostiene que todas las personas o colectivos que han sufrido injurias originan un derecho a la reparación y restitución. El segundo fundamento hace hincapié en que la distribución de bienes y recursos debe estar guiada por una preocupación real respecto a factores tales como derechos, méritos, contribuciones y necesidades. Finalmente, la utilidad social sostiene que las acciones positivas deben estar justificadas cuando son necesarias o convenientes para maximizar el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Ahora, si bien es cierto que las acciones afirmativas representan un desafío para la democracia liberal clásica, son perfectamente congruentes con la democracia participativa y la democracia sustancial. Con la primera porque fomentan la participación activa y la representación efectiva de los grupos que conforman la sociedad, y con la segunda porque aseguran que los derechos fundamentales de las minorías no sean aplastados y/o borrados por la regla mayoritaria.

La cuota arcoíris como acción afirmativa impulsada en los procesos electorales

Las *cuotas arcoíris*, conocidas también como *cupos arcoíris*, constituyen un tipo de acción afirmativa que busca reservar lugares específicos de participación para la población LGBTTTIQA+ a fin de garantizar y maximizar los derechos humanos de este grupo histórica y estructuralmente discriminado. Las cuotas o cupos arcoíris pueden existir en diversos contextos y se han visto especialmente desarrollados en los ámbitos del derecho laboral, como en Argentina, donde se establece que el 1% de los cargos del sector

público debe ser ocupado por personas travestis, transexuales y transgénero, y en los derechos político-electorales, como en el caso de México, motivo de este trabajo.

El término comenzó a utilizarse en el lenguaje de los colectivos de la sociedad civil pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQA+ y posteriormente fue introducido en las primeras demandas y sentencias judiciales que se dieron en torno al tema, impulsadas por Salma Luévano Luna y Jesús Ociel Baena Saucedo. El concepto hace alusión al arcoíris como símbolo de la diversidad sexual empleado en las marchas sociales desde los años setenta (Díaz, 2021).

Las acciones afirmativas en forma de cuotas arcoíris también han sido impulsadas por personas expertas, académicas, activistas sociales y funcionarias electorales en México y América Latina; ejemplo de esto fue la redacción de la *Declaración sobre los Derechos Político-Electorales de la Población LGBTTTIQA+ en el Continente Americano* (2022), un documento especializado en el que se plasman principios fundamentales para garantizar un entorno favorable para la participación política de las personas de la diversidad sexual. Este documento, en el principio 2. Derecho a ser votadas, votades y votados, establece que:

Todas las personas LGBTTTIQA+ tienen derecho a ser votadas, sin discriminación por orientación sexual, expresión de género, identidad de género o características sexuales, de tal forma que tengan un real acceso a los cargos de representación popular, en igualdad de condiciones; su ejercicio efectivo incluye los derechos: a obtener el registro, a acceder y desempeñar el cargo, a permanecer en el cargo y a recibir la remuneración del cargo (p. 12).

Al mismo tiempo, el documento destaca la importancia de “Diseñar e implementar acciones que garanticen los derechos de postulación y designación efectiva de las personas LGBTTTIQA+ en igualdad de condiciones que las demás candidaturas al mismo cargo” a través de mecanismos que favorezcan

el acceso a cargos públicos a través de acciones afirmativas o medidas compensatorias, en tanto los cambios culturales permitan



una competencia en igualdad de condiciones sin discriminación por orientación sexual, expresión de género, identidad de género o características sexuales, lo que implica garantizar espacios o cuotas para personas no binarias (p. 13).

En la jurisprudencia electoral mexicana las cuotas arcoíris se han desarrollado a partir de la reserva de un número determinado de espacios para que las personas pertenecientes a la población LGBTTTIQA+ puedan ejercer sus derechos políticos de votar, ser votados (y votadas) y ejercer los cargos públicos. Dichas cuotas constituyen así un tipo de acción afirmativa que busca asegurar la representación política y espacios en lugares de toma de decisiones, al tiempo que da visibilidad a esta población. Asimismo, las acciones positivas buscan contribuir a que las problemáticas que enfrenta esta población sean atendidas y se traduzcan en políticas públicas que ayuden a disminuir la marginación y materializar la utilidad social de las mismas.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional Electoral (INE), hasta el año 2022 veintiún estados de la República han implementado a través de sus Organismos Públicos Electorales Locales (OPLE) medidas de acciones afirmativas, consistentes en cuotas, en favor de la población LGBTTTIQA+, aunque con algunas diferencias dependiendo de cada estado en sus alcances y límites (INE, 2022).

Es importante mencionar que si bien en el proceso electoral concurrente 2024 todas las entidades federativas tuvieron por primera vez acciones afirmativas LGBTTTIQA+, algunas fueron más efectivas y protectoras que otras, lo que generó una desigualdad respecto de los resultados. Por lo que toca al ámbito cuantitativo, en algunos estados como Chiapas, Coahuila y Colima hubo un alto número de personas de la diversidad sexual electas, mientras que en otros estados como Nayarit, Querétaro y Veracruz no se registró ninguna persona que alcanzara un cargo de elección popular a través de la acción afirmativa.

En lo que atañe al aspecto cualitativo, algunos estados como Aguascalientes incluyeron en su modelo de acción afirmativa

LGBTTTIQA+ cuotas arcoíris específicas, acordes al porcentaje de población de la diversidad sexual en la entidad, por ambos principios de representación, con reglas tanto para las elecciones de diputaciones como de ayuntamientos y con un mecanismo para evitar las falsas candidaturas con remisión al procedimiento especial sancionador. En contraste, otros estados sólo incluyeron una cuota genérica que debería repartirse entre varios grupos históricamente discriminados, como las personas indígenas, personas con discapacidad y personas adultas mayores, obligándoles a competir entre sí.

Ahora bien, por lo que toca a la autoadscripción calificada, sólo el estado de Morelos incluye en su ley un mecanismo para personas de diversidad sexual. No obstante, este resulta bastante gravoso porque en algunos casos exige una prueba del cambio de género en las actas de nacimiento, el acta de matrimonio entre personas del mismo sexo, o bien, experiencia en cargos públicos o activismo por al menos dos años. Por su parte, Baja California incluyó un modelo más flexible en el que solicitó de manera optativa una hoja de vida en la que se destaque el trabajo de las candidaturas en favor de la diversidad sexual. En ningún otro estado de la república se tocó el tema, a pesar de las peticiones y exigencias de los colectivos y asociaciones en la mayoría de los foros consultivos.

El tema de la autoadscripción calificada se volvió relevante en función de los obvios intentos por parte de los partidos políticos por usurpar las candidaturas reservadas a diversidad sexual. Estos casos sucedieron en prácticamente todos los estados de la república en mayor o menor medida y según las denuncias de las colectivas y asociaciones de diversidad sexual, si bien resultaron y resaltaron especialmente los casos ocurridos en Michoacán, en las presidencias municipales de esa entidad, donde ocho personas hombres se hicieron pasar por mujeres para así lograr cumplir con la acción afirmativa de diversidad y con la paridad de género. De esas ocho personas sólo una fue declarada inelegible para el cargo por un evidente fraude a la acción afirmativa y la paridad, derivado de la sentencia SUP-REC-1153/2024 (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 30 de agosto de 2024). Los demás, al no ser impugnados, lograron quedarse con sus cargos públicos



a pesar de ser evidentemente fraudulentas sus autoadscripciones, según se analizará a detalle en un apartado posterior.

Un tema conceptual: la autoidentificación y la autoadscripción simple y calificada

Un apunte conceptual que se debe resaltar es la diferencia entre autoidentificación y autoadscripción que, si bien son usados como sinónimos, lo cierto es que sus orígenes y alcances son distintos. El primer concepto proviene de la normativa interamericana: en la opinión consultiva OC-24/2017 y de manera no directa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017) dio pautas importantes para el derecho a la identidad de género y sus dimensiones individual y sociales, a partir de las cuales se conceptualizó en términos de identidad legal, reconocimiento de la personalidad, protección jurídica y acceso a servicios públicos, sin que hubiera un pronunciamiento expreso en torno a los derechos político-electorales.

Por otro lado, el concepto de autoadscripción se ha desarrollado en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) a partir de sentencias en las que se analizan acciones afirmativas, particularmente en el caso de personas indígenas y personas de la diversidad sexual. El concepto de *autoadscripción* refiere concretamente a la pertenencia a un grupo específico del que una persona se asume como parte. Si a esto le ponemos el adjetivo de *calificada*, nos referimos entonces al vínculo con la comunidad a la que dicen pertenecer.

Concretamente, el TEPJF ha determinado que la *autoadscripción calificada* se diferenciaba de la *simple* en que el dicho del aspirante debe ser sustentado mediante pruebas idóneas que objetiven puntualmente, a través una constancia, los elementos que validaran el vínculo efectivo con la comunidad. Esto ha sido establecido en la jurisprudencia 3/2023 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2023). Sin embargo, este criterio aplica solamente para personas indígenas.

En estricto sentido, podemos definir la *autoadscripción calificada* como un criterio utilizado en la materia electoral en el cual una persona se autoidentifica como parte de un grupo históricamente

discriminado, en el que además aporta pruebas idóneas del vínculo de pertenencia a ese grupo, generalmente con el fin de representarlo y visibilizarlo de manera efectiva en el ámbito político. Lo que diferencia este criterio de la autoadscripción simple es que esta última no necesita prueba idónea del vínculo de pertenencia, bastando la simple declaración de pertenencia a un grupo históricamente discriminado.

Posturas sobre la autoadscripción simple y calificada respecto a acciones afirmativas LGBTTTIQA+

Es importante mencionar que no existe un consenso pleno, incluso dentro de la población LGBTTTIQA+, sobre si su reconocimiento vía acciones afirmativas se debe hacer por medio de la autoidentificación o autoadscripción simple, o bien, por medio de la calificada. En ambas posturas consideramos que hay argumentos válidos a la luz de los derechos de igualdad y no discriminación.

Si bien existe poca literatura respecto al tema de la autoadscripción en candidaturas LGBTTTIQA+, los foros realizados por diversos Organismo Públicos Electorales Locales, así como por la *Revista Voz y Voto*, han permitido que la discusión sobre este tema se dé entre autoridades, académicos y sociedad civil desde distintas posturas. Destacan los foros llevados a cabo en Coahuila, Quintana Roo y Yucatán, en donde la discusión respecto a la defensa de ambas posturas fue más clara¹.

En términos generales, quienes defienden la autoadscripción simple argumentan, con cierta razón, que las personas LGBTTTIQA+ no pueden ser cuestionadas respecto de su orientación sexual, identidad o expresión de género, ni mucho menos ser obligadas a probar de forma alguna que pertenecen o no a cualquiera de ellas, pues esto tendría implícito un acto de discriminación que podría ser utilizado para negar la propia identidad a partir de una calificación externa. Además, sostienen que exigir mayores requisitos a una persona solo por el hecho de pertenecer a la diversidad sexual es desproporcionado frente a quienes no pertenecen a ese grupo.

¹ Ver IEC (2024), IQROO (2024) y IEPAC Yucatán (2025).



Por otro lado, quienes están de acuerdo con la autoadscripción calificada, como Ociel Baena, han argumentado la necesidad de que para acceder a una acción afirmativa o cuota arcoíris se debe tener una vinculación con la comunidad LGBTTTIQA+ o haber demostrado trabajo previo en favor de esa población porque, desde esa perspectiva, de nada sirve si una persona se autoadscribe como parte de la diversidad sexual si al final no realiza trabajo o no representa de manera efectiva a la misma (Baena Saucedo, 2022). De la misma forma, se argumenta que la autoadscripción simple permite con mucha facilidad que los partidos o actores políticos puedan cometer fraude a la ley mediante la usurpación de las cuotas.

Con todo y esto, el criterio que ha imperado en la actualidad es el razonado en la sentencia SUP-JDC-304/2018, en que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2018) determinó que “la manifestación de pertenencia a un género es suficiente para justificar la autoadscripción de una persona. Por lo que, bajo un principio de buena fe y presunción de la condición, la autoridad electoral debe llevar a cabo el registro conforme a la autoadscripción manifiesta”. Este criterio alcanzó recientemente el carácter de jurisprudencia, registrada bajo el numeral 15/2024 (Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, 15 de mayo de 2024).

Este criterio ha sido utilizado por diferentes Tribunales Electorales Locales para negar las pretensiones de implementar acciones afirmativas con autoadscripción calificada para personas LGBTTTIQA+ en diferentes OPLE. Sin embargo, consideramos que la interpretación del criterio ha sido erróneo ya que de una lectura simple del mismo se desprende que lo que reconoce es la manifestación de pertenencia al género, diferente de la pertenencia a una población LGBTTTIQA+. Por *género* nos referimos jurídicamente a hombre, mujer o persona no binaria; aunque esto no sea lo más correcto conceptualmente, lo cierto es que, legalmente, al menos en materia electoral, así funciona.

En otras palabras, los tribunales locales han confundido la libre manifestación de pertenencia al género con la manifestación

de pertenencia a la población LGBTTTIQA+. La diferencia es importante porque, por ejemplo, un hombre cisgénero puede manifestar así su género, lo cual debe ser respetado sin dudas y sin mayor problema. A su vez, puede identificarse como una persona gay, lo cual no impacta en el ámbito del género sino en el de la orientación sexual, sobre la cual no hay criterio todavía. Más aún, puede buscar acceder a una acción afirmativa o cuota específica, en cuyo caso la vinculación al grupo o comunidad sería deseable, dado el objeto y fin de las acciones afirmativas, y donde la autoadscripción calificada podría partir del trabajo previo en favor de la población, o bien, bajo la condición de que tuviera propuestas o planes de trabajo específicos para el grupo que pretende representar, lo cual sería deseable y sobre todo razonable.

Finalmente, existe un problema más de fondo: las sentencias mencionadas se han decidido bajo una percepción heteronormada de la representación, es decir, se ha partido desde una perspectiva supuestamente neutral, pero sin considerar el daño que se causa a la población al dejar reglas de autoadscripción tan endeble que permiten la operación sencilla del fraude a la ley. Por ello, quizá sea más razonable construir algunas medidas que se sustenten en elementos objetivos y no limitados a la autoconciencia de la autoadscripción simple (Burguete Cal y Mayor, 2023).

En ese orden de ideas, si bien se han venido aplicando criterios interamericanos a la materia electoral, lo cierto es que estos se construyeron para lógicas distintas, como son el derecho a la personalidad y el reconocimiento de la identidad jurídica, pero que poco tienen que ver con el desarrollo de acciones afirmativas en derecho electoral; por consiguiente, la perspectiva de cómo se resuelven estos asuntos debería ser analizada desde otra óptica, según ocurre con los pueblos y comunidades indígenas.

La aplicación de una perspectiva de diversidad para combatir la visión heteronormada podría iniciar mediante consultas en las que se pregunte a las poblaciones de la diversidad sobre qué tipo de autoadscripción prefieren, si están de acuerdo con que las candidaturas de diversidad sexual tengan programas de trabajo o plataformas electorales específicas para ese grupo, o si



esas candidaturas deben tener un trabajo previo en favor de la comunidad o el respaldo de asociaciones y colectivos LGBTTTIQA+. Las respuestas se ignoran deliberadamente, con amparo en un criterio jurisprudencial malentendido o malinterpretado.

Posibilidad de implementar una autoadscripción calificada para acciones afirmativas LGBTTTIQA+ como mecanismo efectivo para combatir el fraude a la ley

La pregunta sigue su curso: ¿puede la autoadscripción calificada ser un mecanismo efectivo para combatir el fraude a la ley? La respuesta es sí, bajo la lógica de que el mecanismo sea aplicado expresamente para el desarrollo de acciones afirmativas o cuotas arcoíris, ya que, de implementarlo en otros aspectos de los derechos de la diversidad sexual, sí podría resultar contraproducente, como sucede en el reconocimiento de la personalidad o la identidad jurídica.

En primer lugar, con la autoadscripción calificada se cumpliría el objeto y fin de las acciones afirmativas, consistente en hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación y alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada en donde las personas destinatarias sean verdaderamente personas pertenecientes al grupo vulnerable de diversidad sexual, tal como se ha sostenido en la jurisprudencia 11/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2015).

Por otro lado, con la autoadscripción calificada se cumpliría el objetivo de

garantizar que los lugares sean ocupados por personas que de forma auténtica se auto adscriban a tal condición, pues ello es lo que fortalece la irradiación del principio de representatividad y composición pluricultural [...] garantizando que los electos representarán los intereses reales de los grupos en cuestión, tendiendo con ello a evitar la desnaturalización de esta acción potenciadora [como lo ha sostenido la Sala en SUP-JDC-304/2018]. (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018)

Debemos recordar que, como queda asentado en SUP-REC-876/2018 (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018), “la autoadscripción calificada tiene por objeto garantizar que se materialice la acción afirmativa”; es decir, busca que se haga efectiva, por lo que sería relevante que en este caso pudiera exigirse el vínculo comunitario de las personas postuladas y, en esa medida, evitar una autoadscripción no legítima, tal como lo establece la jurisprudencia 3/2023 (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2023) del máximo tribunal del país.

Ahora bien, la autoadscripción calificada podría reforzarse a través de otros mecanismos que permitan reducir las candidaturas fraudulentas, entre ellas la exigencia de una plataforma electoral o un plan de trabajo específico en favor de las personas de la diversidad sexual para las candidaturas que postulen por la vía de acción afirmativa LGBTTTIQA+. Si bien, en la actualidad este requisito se considera desproporcionado desde la lógica heteronormada por *exigir una carga adicional* a las candidaturas de diversidad sexual, lo cierto es que la propia acción afirmativa resulta una medida específica que de alguna forma mejora la posibilidad de representación, por lo que, en cierto sentido, con una plataforma o plan de trabajo podría garantizarse de mejor forma el objeto y fin de dicha acción. Además, es este un tema que ha sido promovido por las colectivas y asociaciones de la diversidad sexual.

Otro mecanismo relacionado estrechamente con la autoadscripción calificada es el de generar un trabajo previo en favor de la comunidad LGBTTTIQA+, en cuyo caso uno de los mejores ejemplos que se tuvo en el 2024 para poder acreditarlo fue la exigencia de la hoja de vida implementada por el OPLE de Baja California: una especie de currículum de actividades en favor de las poblaciones de diversidad sexual que permitiera demostrar así que la candidatura estaba vinculada con el activismo. No obstante, la hoja de vida fue opcional en este proceso electoral, lo que dejó abierta la puerta para candidaturas fraudulentas.

Los dos modelos combinados fueron defendidos por Ociel Baena, quien sostenía la necesidad del “respaldo de una asociación



civil organizada, constituida con cierto tiempo de antelación a la postulación, que respalde a la persona de la diversidad sexual y de género, quien además deberá presentar ante la autoridad administrativa electoral una agenda de trabajo en beneficio de la comunidad LGBTQ+” (Baena Saucedo, 2022, p. 29).

El caso límite de la autoadscripción: Michoacán

En el proceso electoral concurrente 2024, uno de los casos de usurpación de candidaturas más sonado fue el de Michoacán, donde ocho hombres se hicieron pasar por mujeres para ocupar algunas presidencias municipales en las que se debía postular a mujeres (Ochoa, 2024). Estos candidatos hicieron uso de una autoadscripción al género femenino, cumpliendo asimismo la acción afirmativa que debía ser ocupada por personas pertenecientes a la diversidad sexual.

Algunos colectivos y asociaciones LGBTTTIQA+ denunciaron el fraude a la ley perpetrado por los partidos, pues prácticamente todos los espectros políticos impulsaron falsas candidaturas sin que se frenara tal acción desde las autoridades electorales, al amparo de la jurisprudencia 15/2024 de la Sala Superior (15 de mayo de 2024), la cual impide cuestionar la autoadscripción de género de una candidatura.

Tabla 1. Candidaturas de hombres que se registraron como mujeres trans en Michoacán

Candidato	Partido
1. Rubén Torres García, Ayuntamiento de Charapan	PRD
2. Jorge Luis Estrada Garibay, Ayuntamiento de Ecuandureo	PRI-PAN-PRD
3. Octavio Chávez Aguirre, Ayuntamiento de Lagunillas	PT-PES Michoacán
4. José Enrique Mora Cárdenas, Ayuntamiento de Purépero	PRD
5. Daniel Herrera Martín del Campo, Ayuntamiento de Tanhuato	MC
6. Martín Alexander Escalera Bautista, Ayuntamiento de Peribán	Partido Más Michoacán
7. Apolonio Ureña Martínez, Ayuntamiento de Tumbiscatio	Morena-PT-PVEM
8. Alberto Orobio Arriaga, Ayuntamiento de Ziracuaretiro	PRI-PAN-PRD

Fuente: Elaboración propia a partir de la Información publicada por Ochoa (2024).

De los ocho candidatos autoidentificados como mujeres, sólo Rubén Torres García del Municipio de Charapan fue cuestionado en la sede jurisdiccional, de lo cual surgió el asunto SUP-REC-1153/2024 (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 30 de agosto de 2024). Los hechos del caso se desarrollaron en torno a la autoadscripción del candidato, ya que con anterioridad se había identificado como hombre y sólo después de un requerimiento de la autoridad electoral realizó una manifestación de pertenecer al género masculino. Además, toda su campaña la realizó ostentándose como hombre.

Una vez ganada la elección, los partidos políticos Morena, Más Michoacán y Encuentro Solidario Michoacán impugnaron los resultados, así como la expedición y entrega de las constancias de mayoría y validez a la planilla ganadora, encabezada por Rubén Torres García. El Tribunal Electoral del Estado de Michoacán confirmó el triunfo y posteriormente la Sala Toluca sobreseyó el asunto, por lo que se confirmó la victoria del candidato perredista. El Partido Morena impugnó el triunfo ante la Sala Superior, la cual revocó el triunfo del candidato y lo declaró inelegible.

Entre los razonamientos de la Sala Superior encontramos que la autoadscripción de género sí puede admitir pruebas en contrario y que, si bien puede ser cuestionada, esta prohibición no debe asumirse como absoluta, más cuando se utiliza para usurpar cuotas y evitar el principio de paridad. Al respecto, el Tribunal sostuvo que no puede cuestionar a una persona que afirma tener una identidad de género distinta a la que le fue asignada al momento de su nacimiento, en su autopercepción y en el ejercicio de derechos que sean unilaterales o que no afecten derechos de terceras personas (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 30 de agosto de 2024). Sin embargo, es incorrecto trasladar esta argumentación al ámbito de los derechos político-electorales y más aún para intentar eludir el contexto del mandato de paridad de género y cuotas de la diversidad.



Más adelante, la propia Sala sostiene que el derecho a la identidad de las personas debe ponderarse, en este caso en concreto, con los otros derechos en juego. Concretamente, debe ponderarse con el derecho de las mujeres a acceder a cargos de elección popular y con el de las personas de la comunidad LGBTTTIQ+ que han obtenido derechos especiales. Ello, porque al permitir la postulación de una persona que no sea auténticamente de esos colectivos se estaría vaciando de contenido y privando de efecto útil a los derechos especiales de los grupos en situación de vulnerabilidad.

La Sala Superior también hace un análisis de aquellas pruebas que pudieran resultar discriminatorias para dar por comprobada la identidad sexual o de género de una persona, definiéndolas como aquellas que vayan encaminadas a comprobar o cuestionar un comportamiento social específico, una apariencia física o cuerpo determinados, un estilo de vida privada en particular, un estado civil, las preferencias u orientación sexual, un reconocimiento comunitario y tener o no descendencia o conductas reproductivas. Coincidimos con esta valoración de la Sala Superior salvo en el tema del reconocimiento comunitario, pues nuevamente abre la puerta a falsas candidaturas por la vía de una falsa orientación sexual.

Conclusiones

El tema de las acciones afirmativas de diversidad sexual es un tema inacabado, con una serie de retos importantes que resolver para que las mismas sean efectivas. Dentro de estos retos, sin duda, la usurpación de los espacios que corresponden a personas LGBTTTIQ+ en candidaturas es uno de los que hasta el momento no tiene una solución concreta y gran parte de ese problema se encuentra en la falta de voluntad de los partidos y actores políticos para cumplir cabalmente con las acciones afirmativas de diversidad sexual.

Aunado a lo anterior, la visión heteronormada de las sentencias que se han emitido desde los tribunales electorales del país

ha complicado aún más la posibilidad de sancionar de manera efectiva a quienes se atreven a falsear las acciones afirmativas bajo el amparo mismo de los criterios judiciales que, desde una perspectiva ventajosa, alegan un impedimento absoluto para calificar la autoadscripción de género y lo hacen extensivo a las acciones afirmativas aunque, como ya hemos demostrado en este texto, la autoadscripción de género y la autoadscripción a una acción afirmativa no son lo mismo y no se deberían confundir.

El debate sigue abierto y, a raíz de los argumentos esgrimidos, las conclusiones de este artículo se decantan por la autoadscripción calificada porque se muestra como una mejor solución para poder enfrentar las candidaturas simuladas. En efecto, consideramos que no basta con pertenecer a la población LGBTTTIQA+ para darle visibilidad, ya que en muchos casos las personas que llegan a cargos públicos por acción afirmativa no realizan trabajo en favor de la población del grupo que supuestamente representan y, en casos más graves, incluso obstaculizan los temas en favor de las poblaciones que se supone deberían impulsar.

Si bien existen algunas alternativas a la autoadscripción calificada, como la exigencia de creación de cuadros LGBTTTIQA+ en partidos políticos, la implementación de hojas de vida opcionales para las candidaturas o los planes y programas de trabajo específico posterior a la postulación, lo cierto es que en ninguna de las tres vías se garantiza que las personas que lleguen a los cargos públicos verdaderamente sean parte de las poblaciones LGBTTTIQA+.

Otra alternativa es dejar las cosas en el estado que se encuentran, es decir, bajo el esquema de autoadscripción simple, en donde rige el principio de buena fe y basta la manifestación de la persona en respeto a su derecho a la identidad y libre proyección social. No obstante, ese escenario nos ha llevado a donde estamos al no ofrecer ninguna garantía adicional para evitar los fraudes a la ley.

La otra posibilidad sería habilitar procedimientos sancionatorios cuando exista una autoadscripción fraudulenta. El problema potencial con esta medida es que se llevaría precisamente



la autoadscripción a un ámbito sancionatorio inquisitorial en el que la prueba de la identidad generaría un mayor debate que la solución misma, aunado a la dificultad de obtener pruebas idóneas que respeten los derechos humanos de las personas señaladas. Sin embargo, esta posibilidad se ha explorado ya en el SUP-REC-1153/2024 (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 30 de agosto de 2024) y se considera que es una medida deseable, sumada a la autoadscripción calificada y no en lugar de la misma.

No cabe duda de que el tema es complejo y tiene varias aristas. No obstante, debe reconocerse que lo ocurrido en el proceso electoral concurrente 2023-2024 dejó ver el intento de usurpación de los partidos y actores políticos al postular a personas heterosexuales, haciéndolas pasar como parte de la población LGBTTTIQA+ solo para cumplir con las acciones afirmativas o beneficiarse indebidamente de ellas. Esto debe llevarnos a reflexionar sobre la implementación de medidas o mecanismos efectivos que impidan fraudes a la ley. En este sentido, consideramos que ha llegado el momento de transitar de una autoadscripción simple a una calificada cuando se trate de cuotas arcoíris y acciones afirmativas en favor de la diversidad sexual.

Referencias bibliográficas

- Baena Saucedo, O. (2022). De la autoadscripción simple a la autoadscripción calificada para las cuotas arcoíris en México. *E-xpressio, Revista Digital del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila*, 2(1).
- Burguete Cal y Mayor, A. (2023). Acción afirmativa indígena. Dilemas de la autoadscripción calificada. En *El papel del Tribunal Electoral a 20 años de la reforma al artículo 2 constitucional* (pp. 179-194). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017, 24 de noviembre). Opinión Consultiva OC-24/17, Identidad de género e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. https://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf
- Declaración sobre los derechos político-electorales de las poblaciones LGBTTTIQA+ en el continente americano*. (2022). <http://www.iec.org.mx/v1/images/index/derechosPoliticos/Declaracio%CC%81n.pdf>
- Díaz, E. (2002). La historia detrás de las banderas LGBTTTIQA+. Centro Ararat. <https://centroararat.org/la-historia-detras-de-las-banderas-lgbttqia/#:~:->

text=Bandera%20Orgullo%20LGBT,Baker%20una%20propuesta%20de%20dise%C3%B1o

González, T. (2017). *Elecciones sin discriminación. Participar y votar en igualdad*. Instituto Nacional Electoral.

Instituto Electoral de Coahuila. (2024, 6 de diciembre). *Foro Acciones Afirmativas LGBTTTIQ+* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=D3LlOh5knPw>

Instituto Electoral de Quintana Roo. (2024, 18 de octubre). *Foro Acciones afirmativas de la población LGBTTTIQ+ y su autoadscripción calificada* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=vAY-9CWU_ilw

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán. (2025, 7 de febrero). *Foro Acciones Afirmativas LGBTTTIQ+ y los retos de la autoadscripción calificada* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=qm8Der824LY>

Instituto Nacional Electoral. (2022). *Acción afirmativa para personas de la diversidad sexual* [Infografía]. https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/infografia_acciones_afirmativas_personas_diversidad_sexual_pride_Correc3.pdf

Kymlicka, W. (2015). *Ciudadanía multicultural*. Paidós.

Miorelli, R. (2001). *Sociedad civil y democracia: entre la contestación y la colaboración*. Ponencia presentada en el III Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigadores del Tercer Sector, Buenos Aires, Argentina.

Ochoa, X. (2024, 18 de junio). Quiénes son los candidatos cisgénero que fingieron ser mujeres trans para ganar alcaldías en Michoacán. *Infobae*, <https://www.infobae.com/mexico/2024/06/19/quienes-son-los-candidatos-cisgenero-que-fingieron-ser-mujeres-trans-para-ganar-alcaldias-en-michoacan/>

Ramírez, S. (2007). Igualdad como emancipación: los derechos fundamentales de los pueblos indígenas. *Anuario de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile*, (3).

Rodríguez, M. (2008). Igualdad, democracia y acciones positivas. En R. Gargarella (Coord.), *Teoría y crítica del derecho constitucional* (pp. 285-329). Abeledo Perrot.

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2015, 30 de mayo). Jurisprudencia 11/2015, Acciones afirmativas. Elementos fundamentales.

_____. (2018, 21 de junio). SUP-JDC-304/2018. Magistrado Ponente: José Luis Vargas Valdez.

_____. (2018, 19 de agosto). SUP-REC-876/2018. Magistrado Ponente: Indalfer Infante Gonzales.

_____. (2023, 12 de abril). Jurisprudencia 3/2023, Comunidades indígenas. Los partidos políticos deben presentar elementos que demuestren el vínculo de la persona que pretenden postular con la comunidad a la que pertenece, en cumplimiento a una acción afirmativa.

_____. (2024, 15 de mayo). Jurisprudencia 15/2024, Autoadscripción de género. La manifestación de identidad de la persona es suficiente para acreditarla.



_____. (2024, 30 de agosto). SUP-REC-1153/2024. Magistrado Ponente: Reyes Rodríguez Mondragón.



Para citar este ensayo:

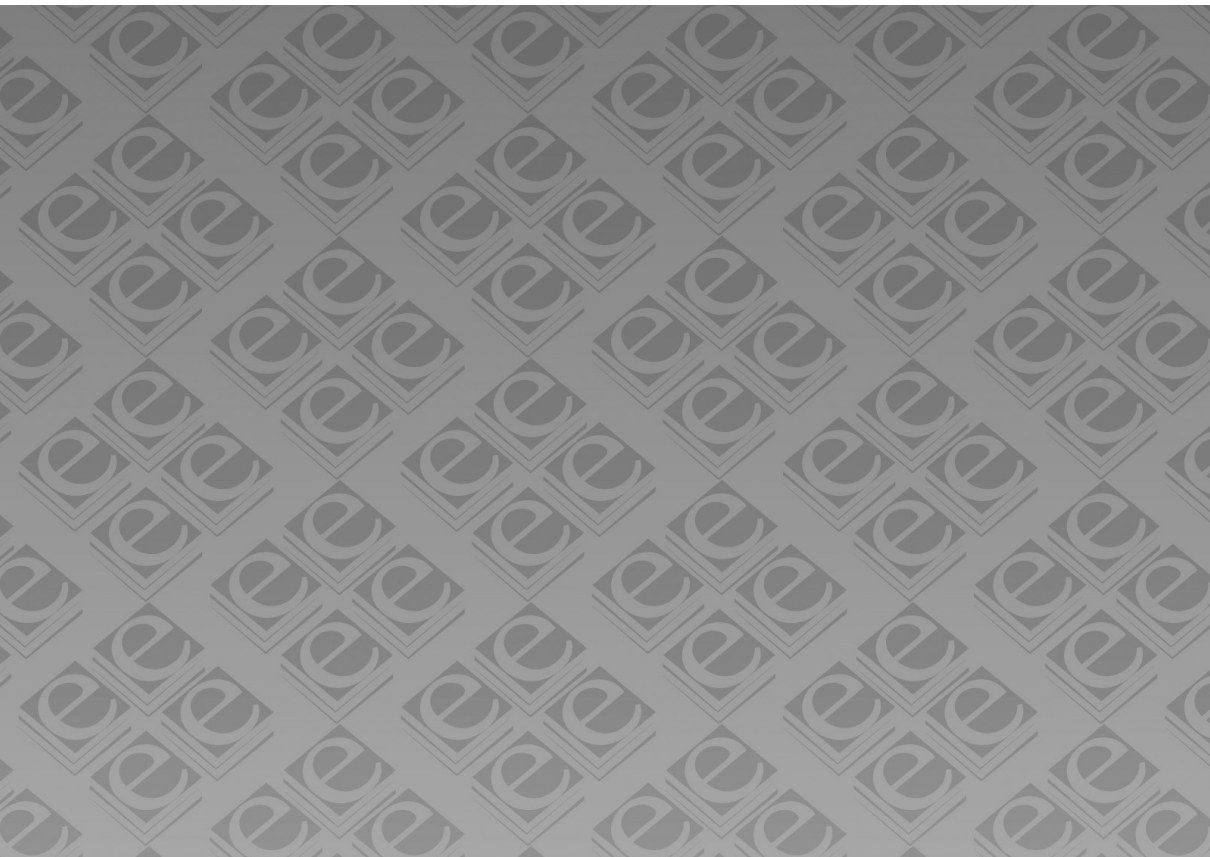
Rodríguez Fuentes, Ó. D. (2025). La autoadscripción calificada en acciones afirmativas LGBTTTIQA+: El reto pendiente para combatir las candidaturas fraudulentas. *Electorema*, 1(2), pp. 181-201. <https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema02.2025e6>

Declaración de no conflicto de interés

Quien presenta el trabajo, Óscar Daniel Rodríguez Fuentes, hace constar que no tiene ningún conflicto de intereses en la participación o involucramiento de intereses privados en la investigación y en el proceso editorial de la revista.



Reseñas





Mauricio Merino Huerta, *Gato por liebre. La importancia de las palabras en la deliberación pública* (2023)

Ciudad de México: Penguin Random House Grupo Editorial

ISBN: 978-607-383-049-2. 193 pp.

Damián Lugo Gutiérrez

Universidad de Guadalajara (México)

<https://orcid.org/0009-0002-0174-2260> | damian.lugo7933@alumnos.udg.mx

<https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema02.2025r7>



Con una larga y reconocida trayectoria como profesor e investigador en el campo de la ciencia política y la administración y políticas públicas, Mauricio Merino presenta su más reciente libro, cuya finalidad es la de “denunciar y discutir la distorsión del lenguaje que emplean los poderosos para afirmarse en el poder” (p. 175). Crítico del autoritarismo mexicano y especialista en la formación del Estado y los procesos de democratización en México, el autor advierte sobre el poder que tienen las palabras en manos de quienes pueden modificar sus significados a placer y conveniencia, pero también en quienes las utilizan para luchar y resistir a los excesos de los poderosos.

Merino, doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, inscribe su ensayo en un contexto en el que líderes políticos de México y el mundo están modificando el sentido original de las palabras para construir imaginarios afines a sus intereses, propósitos y proyectos. De ahí que la propuesta del autor sea la de volver a las palabras, a su reflexión y discusión,



para evitar eso que en lenguaje coloquial se denomina como “dar gato por liebre”: que quienes detentan el poder engañen, de mala fe, sobre el significado de las palabras, cambiando o modificando su sentido. Así, el llamado que Merino realiza es a “resistir desde el lenguaje que usamos, intercambiamos y oímos, para tratar de evitar que cuando escuchamos blanco pensemos en negro, que lo deseable sea detestable y que el futuro sea pasado” (p. 17).

Para el autor, consejero del primer instituto electoral autónomo en México (1996-2003), el país experimenta un proceso de ruptura con el régimen conocido como “de la transición democrática”, y la instalación de otro basado en la polarización y la concentración de los poderes públicos. En la construcción de ese régimen, Merino señala que el expresidente de la república, Andrés Manuel López Obrador, está dando forma a un nuevo imaginario denominado como Cuarta Transformación; y en ese propósito no sólo somete a burla y distorsiona el significado de palabras y conceptos relevantes para orientar la deliberación pública, sino que niega e ignora esa etapa fundamental de la historia reciente del país. Para el autor, el régimen de transición permitió el reacomodo de fuerzas políticas más profundo y extendido en el país, y “gracias a esa mudanza, las instituciones que antes estaban sometidas al control férreo del poder ejecutivo comenzaron a cobrar vida” (p. 177).

Pero los sueños y anhelos depositados por una generación, de la que Merino forma parte, en el régimen de la transición, no le impiden reconocer sus alcances y limitaciones. De acuerdo con él, los problemas más apremiantes del país, como la inseguridad, la corrupción y la desigualdad, persisten; algunos de ellos agravados y, peor aún, mezclados con otros, como la pérdida de credibilidad y confianza en las instituciones públicas. Al respecto, Merino reconoce que “la ruta que creíamos fértil para consolidar regímenes plurales, incluyentes, productivos, justos e igualitarios se desvió antes de que cerrara la primera década del nuevo siglo y los problemas añejados se mezclaron con los nuevos” (p. 15).



El contenido del libro está anclado en la premisa de que el proyecto democrático construido a finales del siglo xx y principios del xxi “está seco y ya no puede pedirse una gota más” (p. 15), por lo que es necesario construir y dar vida a nuevas alternativas que permitan enfrentar los problemas públicos del país que, dicho sea de paso, son también globales. Pero, agrega el autor, que de ninguna manera eso pasa por volver obstinadamente a los errores del pasado ni tampoco por el desmantelamiento o la destrucción de las instituciones existentes para volver a comenzar de nuevo. Para Merino, el régimen de la transición logró construir un vasto conjunto de instrumentos que han sentado las bases para limitar los excesos del poder y empoderar a la ciudadanía:

No solo tenemos más información que nunca, sino el derecho de pedirla; tenemos medios directos de denuncia; tenemos recursos jurídicos para vigilar la política social y la intervención de las autoridades en el manejo de nuestros recursos; tenemos la posibilidad de exigir a los partidos que nos rindan cuentas del dinero que ponemos en sus manos; tenemos medios legales para actuar ante fenómenos de negligencia o corrupción en las escuelas, en los hospitales, en la construcción de obras públicas, en la entrega de contratos, en el desempeño de los servidores públicos; tenemos derecho a la igualdad en todas sus vertientes. (pp. 16-18)

A pesar de ello, en aras de la construcción del imaginario de la Cuarta Transformación, el entonces presidente y el partido político que encabeza, han venido desmantelando y atacando las instituciones creadas durante la transición, por lo menos aquellas relacionadas con lo electoral, la regulación de la justicia, el acceso a la información, el combate a la corrupción, la regulación de los mercados, la producción de energías limpias, entre otras. En palabras de Merino, “todo eso se ha venido minando y destruyendo mientras se miente ocultando la verdad” (p. 179); de ahí la necesidad, de acuerdo con el autor, de “volver una y otra vez sobre las palabras que creamos y recreamos en cada uno de los diálogos que forman el espacio público en vez de negarlas para inventar un vocabulario nuevo” (p. 16).

Si bien las palabras, reconoce el autor, “nunca son completamente neutras ni ajenas a sus portadores [...] hay significados que vale la pena defender para evitar que acaben volviéndose contra su propio origen” (p. 171). Por tanto, Merino ensaya, en tono ameno y sin perder el rigor académico y teórico que le caracteriza (los lectores pueden consultar la Nota bibliográfica que da cuenta de la amplia cantidad de autores y obras recuperadas para abordar cada tema), sobre veintisiete entradas (secciones del libro) correspondientes a palabras, conceptos o términos “que han ido modificando su significado para ponerse al servicio del poder” (p. 10).

Y esa es precisamente una de las ventajas del libro, pues además de hilvanar cada entrada con las otras (una palabra o concepto conduce a otro: por ejemplo, la sección de “Democracia”, que es definida comúnmente como “el poder del pueblo”, conduce inevitablemente a explorar el significado de *Pueblo*) y presentar una visión de conjunto, los lectores pueden consultar cada apartado por separado y profundizar en las discusiones, argumentos e ideas más relevantes de un tema en particular: la transparencia, el neoliberalismo, la corrupción, los conservadores, las élites, la ética política, por mencionar algunos. A propósito del contenido y sin el ánimo de profundizar en cada una de las veintisiete entradas, los siguientes párrafos recuperan tres ideas centrales que manifiesta el autor a lo largo del libro.

La primera está relacionada con la idea de democracia que busca reivindicar el autor. Para Merino, también fundador del Movimiento Nosotrxxs que pugna por la organización colectiva a favor de la defensa y la exigencia de los derechos, la democracia “es un cuerpo que avanza con dos piernas: la distribución del poder es una, pero la otra es el control democrático de la autoridad ganada en las urnas” (pp. 67-68). Y a falta de una de esas piernas, “la democracia tiende a tropezarse y si avanza, lo hace con dificultad” (p. 22). De ahí que “ningún sistema electoral ha sido diseñado para entregar la representación de las preferencias populares de una vez y para siempre” (p. 21) y que la organización de los gobiernos o administraciones públicas no puede ni debe



depender “de la voluntad personal de quienes los encarnan sino de los mandatos [...] que ya están establecidos en la Constitución y en las leyes” (p. 80).

Así, el autor advierte sobre el riesgo de caer en los engaños propugnados por parte de quienes buscan mantener y acrecentar su poder y dominio, de que la democracia es singular en lugar de plural o resultado en lugar de un método que conduce a la “búsqueda colectiva de soluciones compartidas a los problemas de la convivencia” (p. 19); que la mayoría ganada en las urnas implique un cheque en blanco para quienes gobiernan; que las organizaciones de la ciudadanía fueron creadas para defender intereses espurios, facciosos y alejados del interés público; o que el ejercicio del poder puede eludir, en aras de una meta o resultado, los procesos y mecanismos diseñados para garantizar la legalidad de los actos, la transparencia gubernamental, el combate a la corrupción o la rendición de cuentas.

Otra idea que plasma Merino está relacionada con la relevancia de la participación social y ciudadana para recuperar el sentido de lo público. Para el autor, en el mundo de la política, actividad que permite y está destinada a organizar la convivencia humana mediante la deliberación y la construcción de acuerdos (pp. 147-150), “lo único que entrelaza al colectivo y al singular de ida y vuelta es la participación ciudadana” (p. 29). En ese sentido, los regímenes democráticos están fundados “en la participación informada y consciente de personas libres que se organizan para valer sus derechos y cumplir con sus obligaciones” (p. 172). De ahí la advertencia que realiza, pues los regímenes autoritarios suelen utilizar las trampas del lenguaje para subvertir el vínculo que existe entre la democracia directa y representativa y, con ello, promover ejercicios de supuesta *consulta al pueblo* destinados a convalidar decisiones ya tomadas o “para destruir instituciones que les estorban y perpetuarse en el poder” (p. 35). Para el autor, lejos de existir una sustitución entre los mecanismos de democracia directa y los representativos, éstos se complementan entre sí:

Por el contrario, aun a despecho de todos sus defectos, el régimen democrático emplea y armoniza todas esas modalidades: la elección y la renovación periódicas de las autoridades que gobiernan; la multiplicación de las agencias, las instituciones y las organizaciones que vigilan, controlan e inciden en el ejercicio del poder; y los procedimientos de democracia directa, cuando es preciso usarlos para tomar o confirmar decisiones singulares. (p. 35)

Una tercera idea está dedicada a reflexionar sobre los principales desafíos y retos que enfrentan los gobiernos (y la humanidad misma) en el siglo xxi. Para Merino, “quizá como nunca, lo que estamos atestiguando es la ominosa combinación [y multiplicación] de las amenazas que por primera vez están poniendo en riesgo la vida misma de la humanidad” (p. 163). De ahí que su énfasis esté en la necesidad de fomentar y fortalecer la conciencia y cooperación global para atender problemas como “la destrucción constante de la biodiversidad, el calentamiento global y el agotamiento de los recursos naturales para sobrevivir” (p. 163). Lejos de que clausurar los procesos de globalización y mirar únicamente al interior de los países, el autor propone una acción conjunta universal para atender esos problemas que, ciertamente, requieren de soluciones globales:

Los riesgos de nuestro tiempo actual, el así llamado Antropoceno, no podrán ser revertidos sino con el resultado de una acción conjunta universal. Nadie estará a salvo de sus efectos cerrando las fronteras ni renunciando a la cooperación. La destrucción en curso será imposible de frenar si, a su vez, cada una de las naciones no utiliza sus propios medios de regulación y persuasión para modificar los patrones de producción, distribución y consumo que hoy siguen vigentes. (p. 163).

Sin duda, este libro es un llamado a resistir a los abusos y excesos de los poderosos por medio de la dignificación de las palabras, así como una poderosa herramienta conceptual, teórica y analítica para lograrlo. Es también una invitación a lo que



Doris Lessing (1986) enunció en *Las cárceles que elegimos* como “aprender a mirarnos a nosotros mismos y la sociedad en que vivimos con esa visión serena, objetiva, crítica y escéptica” (p. 118); invitación muy necesaria cuando los ánimos están caldeados por “emociones colectivas y ardores partidarios” (p. 57). *Gato por Liebre. La importancia de las palabras en la deliberación pública* resalta la importancia y el poder de las palabras, pero también del pluralismo, la deliberación, la solidaridad, la tolerancia, el diálogo y el entendimiento mutuo para imaginar caminos y vías que permitan construir sociedades en paz, justas, equitativas y sostenibles. Por ello, este libro es una lectura obligada para personas especialistas en los temas tratados, pero también para cualquier persona interesada en los asuntos públicos.

Referencia bibliográfica

Lessing, D. (1986). *Las cárceles que elegimos*. Penguin Random House.



Para citar esta reseña:

Lugo Gutiérrez, D. (2025). Reseña de *Gato por liebre. La importancia de las palabras en la deliberación pública*, de Mauricio Merino Huerta. *Electorema*, 1(2), pp. 205-211. <https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema02.2025r7>



Diana Guillén y Alejandro Monsiváis Carrillo, *Expectativas democráticas e instituciones en disputa* (2022)

Ciudad de México: Instituto Mora

ISBN: 978-607-8793-78-5. 302 pp.

Fernando Barrientos del Monte

Universidad de Guanajuato (México)

fbarrienmx@gmail.com | <https://orcid.org/0000-0002-0760-3993>

<https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema02.2025r8>

213



¿De qué manera la ciudadanía puede realmente controlar a los gobernantes? Si bien la democracia está estrechamente relacionada con las elecciones, como condición *sine qua non*, es equivocado pensar que se agota en estas. La democracia requiere que los gobernantes sean controlados de manera horizontal, es decir, a través de un sistema de contrapesos entre poderes, y de manera vertical, por medio del voto aplicado a instrumentos institucionales. Los controles pueden ser directos, como las consultas populares o los plebiscitos, o indirectos, a través de la creación de organismos que administren de manera profesional e independiente aspectos sustantivos de la democracia. En los últimos años las democracias latinoamericanas han creado instituciones para tratar de controlar a los gobiernos más allá de las elecciones. Em-



pero, su diseño ha sido en sí mismo un campo disputado porque la codificación de las aspiraciones democráticas debe competir con los diseños preestablecidos, formular lógicas que den relevancia a su funcionamiento, además de que su actividad puede estar constantemente *asediada* por los actores a los cuáles se pretende controlar; de allí que sus resultados tiendan a ser dispares entre la eficiencia y la efectividad. Las democracias funcionan mejor cuando crean instituciones que resuelven problemas que los diseños institucionales tradicionales no logran, de allí que sea importante analizar su creación, funcionamiento y alcances.

Los diseños institucionales tienen efectos no previstos, no deseados o no calculados, y son aspectos que pocas veces se analizan tanto en la academia, en la opinión pública y sobre todo en la actividad política, principalmente la legislativa. La creación de las reglas que tratan de normar, ordenar, guiar y dar sentido a la política y sus derivaciones, como las relaciones entre Estado y sociedad, las soluciones a problemas públicos, el control gubernamental, entre muchísimas otras posibilidades, están pensadas bajo una lógica que presupone la posibilidad de aprehender su principio y su fin, con límites y objetivos claramente definidos. Empero, los diseños institucionales empiezan a distanciarse del modelo ideal apenas se implementan y muchas veces, ya en su funcionamiento, se alejan de este, lo cual genera una distancia creciente entre los efectos esperados y los realmente logrados.

El libro colectivo *Expectativas democráticas e instituciones en disputa*, coordinado por Diana Guillén y Alejandro Monsiváis, está integrado por once capítulos en cuyas páginas se analizan procesos de construcción institucional en regímenes que aspiran a regirse por criterios democráticos, y se identifican las dificultades asociadas a la construcción de instituciones democráticas en contextos en los cuáles hay fuerzas que pueden rechazarlas. La pregunta que guía la obra es: ¿cómo explicar la disparidad en los resultados y la fragilidad de los avances en el desarrollo democrático? Una vez alcanzadas las reformas deseadas para la democratización, sus consecuencias pueden ser imperceptibles



o nulas, e incluso adversas. Se trata entonces de entender a las instituciones como el resultado contingente de expectativas divergentes, intereses múltiples y desequilibrios de poder en circunstancias singulares. El objetivo central de la obra es analizar la forma en que el cambio institucional prodemocrático produce transformaciones que condensan la lucha permanente entre intereses y voluntades no necesariamente encaminados en una misma dirección.

En “El debilitamiento institucional del Congreso mexicano y el control parlamentario”, Khemvirg Puente señala que el poder legislativo mexicano no ha conseguido consolidarse como un órgano capaz de ejercer un control efectivo sobre el poder ejecutivo, pues, lejos de avanzar en el fortalecimiento de su capacidad de control parlamentario, apenas si desempeña una función marginal en el control de un poder ejecutivo cada vez más expansivo. Por su parte, Nelson Arteaga Botello, en “Salvaguardar las elecciones. Entre el centro vital y la democracia radical”, se centra en analizar el diseño institucional de la gestión electoral en México, específicamente a nivel federal. Para Arteaga, el órgano de administración electoral mexicano ha estado en el centro de una disputa por el “significado y sentido de la vida política nacional” (p. 56). Al Instituto Nacional Electoral (INE) se le han atribuido virtudes públicas, como institución garante que contribuye a que la democracia se fortalezca poco a poco, mientras otros lo denuncian como una institución capturada por intereses ilegítimos, de origen partidista o sectorial. Esta disputa simbólica adquirió especial relevancia bajo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Desde un discurso populista, dicho gobierno enfatizó una narrativa que atribuye vicios y corrupción al INE; así, el capítulo discute los riesgos y posibles consecuencias asociados a la comprensión populista del rol del INE en la esfera civil.

En “Instituciones débiles y democracia directa”, Alejandro Monsiváis llega a la conclusión de que los mecanismos de democracia directa (MDD) en México son instituciones débiles. Por un lado, sus alcances están sobrevalorados y, por otro, todo su diseño institucional está orientado a los partidos políticos. Formalmente los MDD son

activados por la ciudadanía, pero en realidad lo hacen los partidos, por ello se pueden usar para mantener o no el *statu quo*, y que sean vinculantes o no, depende de un nivel de participación regularmente difícil de alcanzar. Vistos desde la teoría de la fortaleza institucional, se observa la diferencia entre el resultado y el escenario contrafactual; esto es, la no existencia o la situación previa a su existencia, de donde se puede concluir que los MDD solo funcionan democráticamente si son promovidos desde abajo y no desde arriba.

En el mismo sentido que Monsiváis, en “Consulta popular en Colombia: una institución democrática en disputa”, Ana Carolina Gómez Rojas estudia un caso de activación ciudadana institucional, en el que se constata cómo las autoridades municipales y diversos grupos ciudadanos se apropiaron de un mecanismo, contemplado por la Constitución y establecido en una ley estatutaria, para rechazar la implementación del proyecto minero La Colosa en su territorio; es decir, el mecanismo se activó *desde abajo* y resignificó el sentido de la participación ciudadana.

Los capítulos posteriores de la obra analizan el desempeño de instituciones diseñadas con el propósito de mejorar la calidad del gobierno democrático mexicano, así como sus limitaciones y alcances. Diana Guillén analiza la creación del Instituto Nacional de la Mujeres, señala que la perspectiva de género formó parte de las transformaciones democráticas propuestas por el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) para contrarrestar prácticas y estructuras heredadas del régimen posrevolucionario. Si bien la creación de ese instituto fue el reconocimiento de conquistas jurídicas y legislativas promovidas sobre todo desde el activismo feminista, la obligación estatal de garantizar el respeto a los derechos de las mujeres sigue siendo una asignatura pendiente, pues sus alcances aún son limitados, más no por ello desdeñables.

Por su parte, Lucía Carmina Jasso analiza al Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) creado en 1995 y que, en términos formales, es la máxima instancia de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la atribución de establecer políticas generales en la materia, evaluar esas políticas y establecer las bases para la realización de operativos conjuntos entre corpo-



raciones policiales federales, locales y municipales. El CNSP ha sido una instancia que ha contribuido a dar legitimidad a las acciones gubernamentales en materia de seguridad pública, pero también ha carecido de efectividad e incidencia. José Antonio Sevilla, en “El poder de los ejecutivos locales en México y el debilitamiento de la institución democrática a nivel subnacional”, estudia el poder *de facto* de los gobernadores en México, quienes ejercen un poder importante derivado de ciertas capacidades heredadas del pasado presidencialismo mexicano. Sevilla ofrece una innovadora manera de medir el poder de los gobernadores entre 2000 y 2018; donde entran en juego la disponibilidad de recursos y condiciones contextuales que favorecen la concentración de poder informal en el ejecutivo, lo cual abre una importante puerta en la discrecionalidad con la que se le ejerce. El estudio destaca que el poder de los ejecutivos estatales se mueve entre dos opciones: estar altamente concentrado o ser considerablemente débil; en cualquier caso, lo que parece claro es que la democratización local está lejos de ser una de las prioridades de los gobernadores poderosos

Por último, los tres capítulos finales se centran en diseños institucionales complejos relativos a los derechos y cómo medir su impacto y alcances. Héctor Tejera, en “La constitución de la Ciudad de México: las tensiones entre norma y realidad”, señala que la nueva Constitución de 2017 en la Ciudad de México adoptó un perfil garantista, reconociendo más de cien derechos con el objetivo manifiesto de democratizar y ciudadanizar la gestión pública. Sin embargo, el estudio concluye que los avances son limitados, pues desde sus orígenes la Asamblea Constituyente se instituyó garantizando la sobrerrepresentación de los partidos políticos establecidos en el proceso, limitando el acceso de representantes independientes y dando entrada a las elites dominantes. En segundo lugar, las dependencias gubernamentales tienen capacidades acotadas y atribuciones insuficientes para hacer efectivos los derechos consagrados en la Constitución. La implementación de los mecanismos participativos o democratizadores se ven atrapados por los silencios normativos o la reglamentación correspondiente. Para Tejera, la letra puede ser ambiciosa, pero la

práctica sigue siendo la de siempre: limitar la participación y el control democrático en la política local. Por su parte, Mario Virgilio Santiago se centra en contrastar los procesos mediante los cuales se ha institucionalizado en México el derecho de las mujeres a decidir sobre su cuerpo. Desde su punto de vista, existe una línea delgada entre legalizar y despenalizar el aborto, a partir de las decisiones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha puesto sobre la mesa. Analizando la historia reciente de la Ciudad de México, Oaxaca y Guanajuato, identifica las particularidades de procesos políticos definidos por los balances locales, incluidas las coyunturas electorales, y enmarca en ellas las presiones de actores contrapuestos. La comparación de los casos fortalece la hipótesis de que los procesos de construcción institucional son contingentes en un país con tantas heterogeneidades y donde las disputas alrededor de un tema como el aborto producen distintos resultados. Finalmente, David Luján Verón introduce la *dimensión moral* para estudiar las reglas y procedimientos asociados con la consolidación de una democracia de calidad. Para el autor, la vida sociopolítica no puede ser comprendida sólo atendiendo los códigos delineados en instituciones formales. En función de ello, propone rastrear en una comunidad chilena, Avellaneda, cómo las normas que rigen los intercambios políticos en el marco de democracias representativas son resignificadas. A través de un acercamiento etnográfico, identifica las imbricaciones entre las dimensiones formal e informal de la institucionalidad y trata de analizar hasta dónde las instituciones democráticas asentadas en derechos ciudadanos que regulan las relaciones de representación se debilitan con reapropiaciones que las traducen como vínculos personalizados.

En una época en la cual la narrativa de la austeridad está ganando terreno en los sectores gubernamentales y en la sociedad mexicana; cuando el control de las instituciones se ve como algo caro; cuando la transparencia se ve como un lujo; y sobre todo, en un periodo en el cual el Estado está renunciado a sus funciones esenciales y sus capacidades están reduciéndose a un mero competidor de las asociaciones de beneficencia, pues para la clase po-



lítica actual les es más redituable electoralmente regalar dinero que invertir eficientemente, es necesario reflexionar, a partir de los hallazgos contenidos en esta obra, hasta qué punto la democracia mexicana está erosionándose institucionalmente y qué se está perdiendo al manipular los mecanismos verticales de control democrático, especialmente al desaparecer las instituciones que controlan horizontalmente el poder.

**Para citar esta reseña:**

Barrientos del Monte, F. (2025). Reseña de *Expectativas democráticas e instituciones en disputa*, de Diana Guillén y Alejandro Monsiváis Carrillo. *Electorema*, 1(2), pp. 213-219. <https://doi.org/10.70341/ieeg.electorema02.2025r8>

Consulta la revista
en línea



Electorema núm. 2 se terminó de editar en el mes de marzo de 2025. Para su composición se utilizaron las familias tipográficas Antonio, Baskerville, Kigelia LGC y Montserrat. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Coordinación Editorial del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

¡Participa!

Escribe y publica
en Electorema



Consulta las
bases



www.electorema.ieeg.mx



NMX-R-025-SCFI-2015

Registro: RPrIL-071

Organización certificada desde el 26 de enero de 2017 y recertificada el 11 de febrero de 2025 con fecha de expiración del 11 de febrero de 2029.