

UDEM

UNIVERSIDAD DE MONTERREY

RIDP

Revista Internacional de Derecho Público

Año 2026
Volúmen 02,
Número 10,
Julio-Diciembre 2026

Coordinador del Número:
Dr. Samuel Hiram Ramírez Mejía

Monográfico:
**“Procesos
Electtorales y
Política: Una visión
comparada”**

ridp.udem.edu

ISSN: 2954-3924



Ilustración Fidel Romero



Revista Internacional de Derecho Público, Año 2026, Vol. 2, No. 10, Julio-Diciembre 2026, es una publicación semestral, editada por la Universidad de Monterrey, a través del Departamento de Derecho. Av. Ignacio Morones Prieto 4500 Pte. 66238, Col. Jesús M. Garza, San Pedro Garza García, Nuevo León, México. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo número 04-2022-012811102300-102, ISSN 2954-3924, aquella otorgada por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Alonso Cavazos Guajardo Solís. Fecha de última modificación: 10 de julio de 2026. Diseño y maquetación: Fidel Antonio Romero Alvarez, fidelromeromx@gmail.com - Movedesign.com.

Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente la postura de la UDEM.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la UDEM.



EQUIPO EDITORIAL

Directores

- Dr. Alonso Cavazos Guajardo Solís / Universidad de Monterrey
- Dr. Michael G. Núñez Torres / Universidad Autónoma de Nuevo León

Comité Científico Internacional

- Dr. Allan R. Brewer-Carías, Venezolana, Columbia Law School
- Dra. Ángela Figueruelo Burrieza, Española, Universidad de Salamanca
- Dr. Christian Donayre Montesinos, Peruana, Universidad San Ignacio de Loyola
- Dr. Diego Moreno Rodríguez-Alcalá, Paraguaya, Universidad Católica de Asunción
- Dr. Eduardo Gaona Domínguez, Mexicana, Universidad de Monterrey
- Dr. Gilles Guglielmi, Francesa, París II
- Dra. Giorgia Pavani, Italiana, Universidad de Bologna
- Dr. Giuseppe Piperata, Italiana, Universidad de Venecia
- Dr. Guillaume Tusseau, Francesa, SciencesPo
- Dra. Ivette Cardona Amaya, Salvadoreña, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”
- Dr. Jean Claude Martínez, Francesa, Universidad París II
- Dr. Jorge L. Rosell Senhenn, Venezolana, Instituto de Estudios Jurídicos Ricardo Hernández Álvarez
- Dra. Katherine Hernández Tirado, Colombiana, Universidad Pontificia Bolivariana
- Dr. Lucio Pegoraro, Italiana, Universidad de Bologna
- Dr. Luis-Miguel, Gutiérrez Ramírez, Colombiana, París II
- Dr. Manuel Alcántara Sáez, Española, Universidad de Salamanca
- Dra. María Solagne Maqueo, Mexicana, Centro de Investigación y Docencia
- Dra. María Carlota Ucin, Argentina, UNLP y Universidad de Palermo
- Dra. María Mercedes Iglesias Báez, Española, Universidad de Salamanca
- Dr. Mario Alberto Garza Castillo, Mexicana, Universidad Autónoma de Nuevo León
- Dr. Michelle Carducci, Italiana, Universidad de Salento
- Dr. Miguel Ángel Torrealba Sánchez, Venezolana, Universidad Monteávila y Universidad Central de Venezuela
- Dr. Miguel Ángel Eraña Sánchez, Mexicana, Universidad Iberoamericana
- Dr. Miguel de Jesús Neria Govea, Mexicana, Universidad Autónoma de Baja California
- Dra. Pamela Julianna Aguirre Castro, Ecuatoriana, Universidad Andina Simón Bolívar y Universidad de Especialidades Espíritu Santo
- Dr. Pedro Rubén Torres Estrada, Mexicana, ITESM
- Dr. Rafael Estrada Michel, Mexicana, Facultad Libre de Derecho
- Dra. Rosely Aparecida Stefanos Pacheco, Brasileña,
- Dra. Silvia Bagni Italiana, Universidad de Bologna
- Dr. Víctor Rafael Hernández Mendible, Venezolana, Universidad del Rosario
- Dra. Pamela Alejandra Cacciavillani, Argentina, Universidad de Monterrey
- Dra. Carolina González Pineda, El Salvador, Universidad de Monterrey
- Dra. María Magdalena Bas Vilizzio, Uruguay, UDEM- UDELAR
- Dr. José Ignacio Antón Prieto, Universidad de Salamanca

Coordinador de editores

- Dr. Miguel de Jesús Neria Govea

Editores

- Dr. Juan Antonio Palomares Leal
- Mtro. Bruno Adalberto Gámez Ochoa

SUMARIO

I. TEORÍA DEL DERECHO PÚBLICO MEXICANO

- 7** La Suprema Corte de Justicia de la Nación frente a tres procesos políticos de AMLO (2019-2024). Metodología para el análisis de su comportamiento institucional
/ Samuel Hiram RAMÍREZ MEJÍA y Pedro REYES MARTÍNEZ
- 37** Derecho a la información para la participación ciudadana en procesos consultivos: Estrategias para la construcción de una cultura participativa. Análisis comparado
/ Marcelo FLORES SERNA y Raúl AVENDAÑO ROBLES
- 67** La Constitución y el fin de las libertades: Sobre el poder que reescribe la Constitución, los límites que intentan contenerlo y el control internacional como la última línea de defensa
/ Diego Enrique SILVA DÍAZ
- 79** El transfuguismo electoral como desafío a la disciplina partidista: Análisis de resoluciones en México
/ Elena RIVERA TREVIÑO y Pedro REYES MARTÍNEZ
- 95** La percepción de integridad en las más recientes elecciones para gubernaturas en México (2021-2024)
/ Ricardo de la PEÑA

II. DERECHO PÚBLICO COMPARADO Y/O EXTRANJERO

- 129** La iniciativa de agenda en Argentina: Normativa y casos
/ María Laura EBERHARDT
- 165** El costo oculto del escaño: Layering institucional y la batalla desigual de los partidos en Brasil
/ Ary Jorge AGUIAR NOGUEIRA
- 193** Mayorías electorales y reparto del poder en la V República Francesa: De la jerarquía presidencial al bloqueo institucional
/ Isabel María CANTOS PADILLA

SUMARIO

III. EL PROCESO DE ELECCIÓN DE LA JUDICATURA

- 227** Criterios epistémicos y de racionalidad jurídica en las elecciones judiciales de personas magistradas integrantes de Cortes supremas: Estudio comparado entre México, Colombia y Costa Rica

/ José Alejandro PIEDRA PÉREZ

- 257** Análisis de las deficiencias del diseño institucional en la reforma judicial de 2024: La selección de candidaturas

/ Ana Karen CORTÉS HERNÁNDEZ y Oscar FAZ GARZA

- 279** De la plaza pública a las redes sociales: La libertad de expresión y equidad en las elecciones judiciales 2024-2025

/ Yessica ESQUIVEL ALONSO

- 303** Retos del nuevo modelo de fiscalización en el proceso electoral judicial

/ Sergio DÍAZ RENDÓN y Karla Victoria GONZÁLEZ BRIONES

I. TEORÍA DEL DERECHO PÚBLICO MEXICANO

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN FRENTE A TRES PROCESOS POLÍTICOS DE AMLO (2019-2024). METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE SU COMPORTAMIENTO INSTITUCIONAL

THE SUPREME COURT OF JUSTICE OF THE NATION FACING THREE OF AMLO'S POLITICAL PROCESSES (2019-2024): A METHODOLOGY FOR ANALYZING ITS INSTITUTIONAL BEHAVIOR

Fecha de recepción: 17 de diciembre de 2025 | Fecha de aceptación: 9 de febrero de 2026

Samuel Hiram RAMÍREZ MEJÍA* y Pedro REYES MARTÍNEZ**

Resumen

En el artículo se analiza el comportamiento institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con relación a tres procesos políticos claves para el gobierno de Andrés Manuel López Obrador: Consulta Popular 2021, Revocación de Mandato 2022 y Reforma Judicial 2024. Para ello se diseñó una metodología que incluye una escala ordinal de tres niveles (0-2) soportada por ocho variables analíticas, las cuales se explican en el apartado respectivo. Se realiza un breve análisis del contexto político-legislativo de las reformas constitucionales o legales de los tres procesos políticos. Además, se estudian las sentencias de la Suprema Corte que brindaron viabilidad a los referidos mecanismos y procesos políticos. Conforme a la metodología, el comportamiento de la SCJN es establecido en una escala que va desde ente político, órgano mixto o auténtico tribunal constitucional.

Palabras clave: Suprema Corte de Justicia de la Nación, tribunal constitucional, comportamiento institucional de corte suprema, procesos políticos.

Abstract

This article analyzes the institutional behavior of the Supreme Court of Justice of the Nation (SCJN) in relation to three key political processes for the government of Andrés Manuel López Obrador: the 2021 Referendum on former Presidents, the 2022 Recall Referendum, and the 2024 Judicial Reform. A methodology was designed for this purpose, including a three-level ordinal scale (0-2) supported by eight analytical variables, which are explained in the corresponding section. A brief analysis of the political and legislative context of the constitutional or legal reforms of the three political processes is presented. In addition, the Supreme Court rulings that enabled these mechanisms and political processes are examined. According to the methodology, the SCJN's behavior is categorized on a scale ranging from a political entity, a mixed body to an authentic constitutional court.

Keywords: Supreme Court of Justice of the Nation, constitutional court, institutional behavior of the supreme court, political processes.

* Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). En la Universidad de Monterrey (UEM) es Profesor Asociado en el Departamento de Derecho y Coordinador de Estudios Legislativos en el Instituto de Estudios Políticos. Correo: samuel.ramirez@udem.edu.

** Maestro en Democracia y Buen Gobierno por la Universidad de Salamanca (USAL). Integrante del Centro de Desarrollo Político y Estudios Constitucionales de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Correo: pedro.reyesmrt@uanl.edu.mx.

SUMARIO: *I. Introducción. II. Marco teórico. III. Metodología de análisis. IV. Contexto político de las reformas constitucionales de los mecanismos de participación ciudadana. V. Proceso legislativo de las reformas constitucionales. VI. Integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. VII. Sentencias de la Suprema Corte vinculadas con la operatividad o viabilidad de la implementación de los procesos de participación ciudadana. VIII. Discusión. IX. Conclusión. X. Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos seis años, el Presidente López Obrador y su partido MORENA impulsaron una serie de reformas constitucionales en México con el propósito de ampliar los espacios de participación con los que cuenta la ciudadanía.

Se adecuó o incorporó lo siguiente: La consulta popular creada en 2012¹ tuvo modificaciones sustanciales en 2019²; en este mismo año, se adoptó la revocación de mandato aplicable al Ejecutivo Federal en nuestro país³; además, se llevó a cabo la polémica reforma al Poder Judicial Federal en 2024⁴, la cual introdujo la inédita elección por voto popular para designar a las personas que integrarían los órganos siguientes: la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Suprema Corte o SCJN), el Tribunal de Disciplina Judicial (TDJ), la Sala Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), así como las Magistraturas de Circuito y los Juzgados de Distrito.

1 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, Diario Oficial de la Federación [DOF], 09-08-2012 (Mex.), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012#gsc.tab=0.

2 Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, Diario Oficial de la Federación [DOF], 20-12-2019 (Mex.), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019#gsc.tab=0. Véase también Dictamen legislativo sobre las iniciativas de reforma constitucional relativas a la consulta popular y la revocación de mandato del Ejecutivo Federal. Si bien el Dictamen legislativo da cuenta de iniciativas de reforma constitucional sobre estos dos temas, el Presidente López Obrador dio especial énfasis a las adecuaciones a la consulta popular, así como a la incorporación de la revocación de mandato del Ejecutivo. Además de que fue él mismo quien, formal o informalmente, dio operatividad a ambos tipos de procesos de participación ciudadana con la denominada Consulta para enjuiciar a los ex-Presidentes y su propia revocación.

3 Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, Diario Oficial de la Federación [DOF], 20-12-2019 (Mex.).

4 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial, Diario Oficial de la Federación [DOF], 15-09-2024 (Mex.), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5738985&fecha=15/09/2024#gsc.tab=0.

Para la implementación de dichas reformas y la consecuente realización de los mecanismos de participación ciudadana en los años 2021 (consulta popular), 2022 (revocación de mandato) y 2025 (elección judicial extraordinaria), respectivamente, fue indispensable la actuación de la Suprema Corte, en su carácter de máximo tribunal constitucional de México.

Respecto a la Consulta Popular 2021, la actuación de la Suprema Corte se circunscribió a resolver si la materia de dicha consulta era o no constitucional. Este análisis jurídico se llevó a cabo en el fallo por el cual se resolvió la Revisión de la Constitucionalidad de la Materia de Consulta Popular 1/2020⁵.

Por su parte, con relación a la Revocación de Mandato 2022, la Suprema Corte analizó la Ley Federal de Revocación de Mandato⁶ en la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021⁷.

La conflictividad jurídica acerca de la reforma del Poder Judicial, se manifestó por medio de la actuación de la SCJN en el debate alrededor de la Acción de Inconstitucionalidad 164/2024 y sus acumuladas 165/2024, 166/2024, 167/2024 y 170/2024⁸.

La actuación de la Suprema Corte ha generado una intensa controversia y debate⁹ respecto a si sus decisiones (a través de las sentencias) se enmarcan en el actuar de un tribunal constitucional imparcial y técnico o como un actor político.

Es en este sentido que en la presente colaboración buscamos examinar de manera crítica el papel de la SCJN en la implementación de estos tres mecanismos de participación ciudadana.

Para ello, llevamos en primer lugar a cabo un breve análisis del contexto político-legislativo de las reformas constitucionales. Asimismo, estudiamos las sentencias de la Suprema Corte que brindaron viabilidad a los referidos mecanismos de Consulta Popular 2021, Revocación de Mandato 2022 y la reforma al Poder Judicial Federal 2025.

Contando con un marco teórico enmarcado en la judicialización, el activismo y prudencia o moderación judicial, así como distintos roles o modelos de comportamiento de los tribunales constitucionales.

5 SCJN, Revisión de la Constitucionalidad de la Materia de Consulta Popular 1/2020, Pleno, Ponente: Min. Luis María Aguilar Morales, 1 de octubre de 2020 (Mex.).

6 Ley Federal de Revocación de Mandato, Diario Oficial de la Federación [DOF], 14-09-2021 (Mex.), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5629752&fecha=14/09/2021#gsc.tab=0.

7 SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 151/2021, Pleno, Ponente: Min. Alberto Pérez Dayán, 3 de febrero de 2022 (Mex.).

8 SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 164/2024 y sus acumuladas 165/2024, 166/2024, 167/2024 y 170/2024, Pleno, Ponente: Min. Juan Luis González Alcántara Carrancá, 5 de noviembre de 2024 (Mex.).

9 Arturo Lira Vivanco, *La Suprema Corte y la constitucionalidad de la consulta popular: ¿Qué tan grave es esta decisión?*, El Juego de la Corte (Nexos) (2 de octubre de 2020), <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-suprema-corte-y-la-constitucionalidad-de-la-consulta-popular-que-tan-grave-es-esta-decision/>.

II. MARCO TEÓRICO

En la actualidad, la existencia de un Poder Judicial fuerte e independiente es una condición esencial para cualquier forma de gobierno que pretenda ser considerada una democracia; dicha idea se expandió al concluir la Segunda Guerra Mundial como un intento de buscar garantizar el Estado de Derecho¹⁰, así como la protección de las libertades fundamentales a través de las facultades de revisión constitucional de las cortes supremas¹¹.

Ante esta realidad, de acuerdo con el Ministro del Supremo Tribunal Federal de Brasil, Luis Roberto Barroso¹², los tribunales supremos o constitucionales han tendido a adoptar alguno de los siguientes roles:

- *Contramayoritario*: Invalidando actos de los poderes Ejecutivo y Legislativo.
- *Representativo*: Satisfaciendo demandas sociales que las instancias políticas no terminan de brindar.
- *Iluminista*: Sentenciando avances sociales necesarios pero que aún no lograban obtener una opinión mayoritaria en el debate público.

Ante esto, es factible señalar que en el presente los tribunales constitucionales cumplen diversas funciones que exceden la simple aplicación de la ley¹³, conllevando la aparición del fenómeno denominado como la *judicialización* de la política.

La judicialización representa *grosso modo* una transferencia de poder hacia los tribunales, al erigirse como entidad decisoria respecto a importantes y trascendentales conflictos políticos, sociales o morales. Es decir, el Poder Judicial resuelve en definitiva respecto a temas que anteriormente se encontraban reservados al espacio parlamentario y al debate público-político¹⁴.

Ahora bien, Roberto Saba¹⁵ sostiene que dicho fenómeno de la judicialización surge por cuestiones estructurales, tales como la crisis de representación que impera en el sistema y en la ciudadanía, lo que conlleva que las entidades partidistas permitan y busquen dicha intervención judicial como una manera de legitimación.

10 Luis Roberto Barroso, *Contramayoritario, representativo e iluminista: Las funciones de los tribunales supremos y los tribunales constitucionales en las democracias contemporáneas*, en La Justicia Constitucional en Tiempos de Cambio 125 (Roberto Niembro & Sergio Verdugo eds., Suprema Corte de Justicia de la Nación 2019).

11 Samuel Issacharoff, *La revisión judicial en tiempos difíciles: Estabilizando la democracia en un segundo mejor mundo*, en La Justicia Constitucional en Tiempos de Cambio 165 (Roberto Niembro & Sergio Verdugo eds., Suprema Corte de Justicia de la Nación 2019).

12 Barroso, *supra* nota 10.

13 Barroso, *supra* nota 10.

14 Barroso, *supra* nota 10.

15 Roberto Saba, *La elusiva frontera entre la justicia y la política*, en La Justicia Constitucional en Tiempos de Cambio 210 (Roberto Niembro & Sergio Verdugo eds., Suprema Corte de Justicia de la Nación 2019).

Sin embargo, para Samuel Issacharoff y Jeremy Waldron, la judicialización conlleva riesgos para la democracia. Puesto que dicho desplazamiento de las responsabilidades de los entes políticos a los poderes judiciales puede conllevar a un problema de legitimidad democrática y separación de poderes¹⁶, así como violentar los derechos de la ciudadanía al perderse los espacios de deliberación parlamentarios respecto a los importantes asuntos públicos y privilegiar el voto mayoritario de jueces no elegidos y que no rinden cuentas respecto a sus acciones¹⁷.

Ahora bien, a la par de lo anterior, se ha presentado el fenómeno conocido como *activismo judicial*, el cual se puede considerar como una actitud proactiva de las personas juzgadoras para maximizar los derechos de la Constitución¹⁸, un mecanismo para la protección de los derechos fundamentales¹⁹, así como la solución judicial de cuestiones que históricamente resolvía la política²⁰.

Augusto Mario Morello²¹ sostiene que las características de dicho activismo judicial son:

- Consolidación del Poder Judicial como un verdadero poder del Estado con capacidad para fijar políticas judiciales.
- Consideración de la Constitución por encima del marco jurídico ordinario.
- Interés en brindar la solución más justa para cada caso.
- Creatividad en cada sentencia.
- Protagonismo activo de los tribunales.
- Constante actualización del servicio de justicia.

El activismo judicial surgió en la Suprema Corte de Estados Unidos de América, con la sentencia *Brown vs. Board of Education* en 1954, a través de la cual se declaró la inconstitucionalidad de la discriminación en las escuelas²².

Por lo anterior, para Patricio Alejandro Maraniello, “un juez activista es un magistrado que desprovisto de toda formalidad brega por el cumplimiento de sus propósitos en búsqueda de la verdad jurídica objetiva con respeto de los derechos constitucionales”²³.

Sin embargo, es de remarcar que para que las personas juzgadoras actúen con activismo judicial, la ciudadanía debe lograr concebir al Poder Judicial como una manera de obtener justicia, en aquellas situaciones en donde las entidades y demás poderes políticos no lo han logrado²⁴.

16 Issacharoff, *supra* nota 11.

17 Jeremy Waldron, *Contra el Gobierno de los Jueces: Ventajas y Desventajas de Tomar Decisiones por Mayoría en el Congreso y en los Tribunales* (Julio César Cueto-Rúa trad., Siglo XXI Editores 2018).

18 Barroso, *supra* nota 10.

19 Patricio Alejandro Maraniello, *El activismo judicial, una herramienta de protección constitucional*, 6 Tla-melaua: Rev. Ciencias Sociales 46 (2012).

20 Saba, *supra* nota 15.

21 Augusto Mario Morello, citado en Maraniello, *supra* nota 19.

22 Maraniello, *supra* nota 19; Barroso, *supra* nota 10.

23 Maraniello, *supra* nota 19, en 53.

24 Saba, *supra* nota 15.

Del mismo modo que acontece con la judicialización, el activismo judicial ha recibido profundas críticas que versan principalmente respecto a que dichas decisiones creativas por parte de las personas juzgadoras puedan degenerar en un abuso de los poderes judiciales al inmiscuirse de manera excesiva en la esfera política²⁵, además de censurar que se contravenga la voluntad de órganos mayoritarios que realizan una mayor deliberación pública que los tribunales²⁶.

Por lo anterior, es que en contrapartida del activismo referido se encuentra en la *prudencia o moderación judicial* en donde los poderes judiciales procuran evitar intervenir en cuestiones o acciones que se presupone parten de los poderes ejecutivo y legislativo, principalmente cuando no se relacionan con cuestiones de derechos fundamentales²⁷. Lo anterior, ante la posibilidad de sufrir sanciones políticas, así como para mantener la legitimidad frente a la sociedad²⁸.

Por lo tanto, el actuar de los poderes judiciales se encontrará intrínsecamente relacionado con la legitimidad que puedan obtener de la ciudadanía al ampliar el espacio público a voces históricamente silenciadas²⁹, marcar límites a los poderes ejecutivos³⁰, su capacidad de construir confianza, así como responder a las demandas sociales³¹.

Ahora bien, respecto al comportamiento de las personas juzgadoras que se puede expresar en sus decisiones judiciales, se puede advertir la existencia de tres grandes modelos³²:

- *Legalista o legal-tradicional*: El actuar de la persona juzgadora se encuentra basado en precedentes y criterios jurídicos.
- *Ideológico o actitudinal*: La actuación de la persona juzgadora cuenta con un importante énfasis en los valores y su visión del mundo.
- *Estratégico*: La acción de la persona juzgadora se encuentra condicionado por distintos factores, como es la preferencia de sus colegas, demás poderes públicos y la opinión pública.

Por otra parte, la relación que históricamente se ha suscitado entre la Suprema Corte en México ante el Poder Ejecutivo ha sido de alta debilidad e incluso marginalidad³³.

25 Saba, *supra* nota 15; Barroso, *supra* nota 10.

26 Saba, *supra* nota 15.

27 Barroso, *supra* nota 10.

28 Roberto Gargarella, *La revisión judicial para las democracias latinoamericanas*, en La Justicia Constitucional en Tiempos de Cambio 301 (Roberto Niembro & Sergio Verdugo eds., Suprema Corte de Justicia de la Nación 2019).

29 Barroso, *supra* nota 10; Gargarella, *supra* nota 28.

30 Josafat Cortez Salinas, *La Suprema Corte de Justicia en México: ¿Cuándo Vota Contra el Presidente?* (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 2014).

31 Francisca Pou Giménez, *Las cortes latinoamericanas en un contexto de democracias dislocadas: un análisis desde el optimismo estratégico*, en La Justicia Constitucional en Tiempos de Cambio 345 (Roberto Niembro & Sergio Verdugo eds., Suprema Corte de Justicia de la Nación 2019).

32 Patricia Perrone Campos Mello, *Comportamiento judicial estratégico: el caso del Supremo Tribunal Federal de Brasil*, 10 Rev. Chilena Derecho & C. Pol. 168 (2019); Cortez Salinas, *supra* nota 30.

33 Cortez Salinas, *supra* nota 30.

Roberto Gargarella³⁴ plantea que, en contextos institucionales frágiles, las personas juzgadoras suelen actuar con mayor cautela frente al gobierno en funciones, mientras que muestran una postura más estricta hacia los actores políticos que han perdido influencia. Esta situación coincide con la tendencia de que la SCJN resulte más propensa a fallar en contra del Poder Ejecutivo cuando existe un escenario de gobiernos divididos y ninguno de sus jueces haya sido propuesto por el Presidente en turno³⁵.

III. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

Con la intención de realizar una evaluación objetiva respecto al papel desempeñado por la Suprema Corte en la implementación de los tres procesos de participación ciudadana, se plantea una matriz de análisis que permita identificar el tipo de comportamiento institucional asumido por dicho tribunal constitucional.

Dicha metodología tiene como propósito determinar si las actuaciones de la SCJN en los casos relativos a la Consulta Popular 2021, la Revocación de Mandato 2022 y la Reforma Judicial reflejan un comportamiento propio de un tribunal constitucional, un órgano mixto con elementos técnicos y políticos, o bien de un ente político.

Para lo anterior, se diseñó una escala ordinal de tres niveles (0–2) soportada por ocho variables analíticas, como se describen en la siguiente tabla:

Tabla 1. Matriz de análisis institucional de la Suprema Corte

Variable	Indicador verificable	0 – Ente Político	1 – Órgano Mixto	2 – Tribunal Constitucional
Fundamento normativo	Conteo de referencias en la sentencia: Constitución, tratados internacionales, jurisprudencia vs. referencias a conveniencia política/eficiencia.	<50% referencias normativas estrictas.	50–70% referencias normativas.	>70% referencias normativas estrictas.

³⁴ Gargarella, *supra* nota 28.

³⁵ Cortez Salinas, *supra* nota 30.

Prudencia o moderación judicial	Tipo de remedio adoptado: declarar inconstitucional, reescribir, abstenerse.	Reescribe la norma o actúa como legislador.	Declara inconstitucional parcialmente, pero deja en pie núcleo político.	Se abstiene de intervenir en cuestiones políticas no vinculadas a derechos.
Función contramayoritaria	Resultado frente a mayoría legislativa o presidencial.	No limita actos del Ejecutivo-Congreso pese a riesgos.	Limita parcialmente, sin anular núcleo de poder.	Invalida normas o actos centrales para proteger derechos.
Agenda presidencial	¿Es impulsado por el Presidente?	La Corte valida totalmente una medida listada como prioridad.	Ajusta parcialmente la medida presidencial.	Bloquea por completo una medida prioritaria.
Nombramientos presidenciales	Análisis de votación: % de ministros nombrados por presidente en turno que votaron en sentido decisivo.	Bloque presidencial fue decisivo (>70% coincidencia con resultado).	Coincidencia parcial (40–69%).	No fueron determinantes (<39%).
Mayoría partidista	Comparación con correlación Congreso-Suprema Corte.	La Suprema Corte se alinea consistentemente con mayorías legislativas.	Decisión dividida con señales de influencia de la mayoría.	Se distancia de la mayoría y decide en contra de su agenda.
Precedentes	Comparación con casos anteriores de materia similar.	Ruptura total de criterio previo sin justificación.	Aplica precedentes de forma parcial o con cambios ambiguos.	Mantiene consistencia plena con precedentes.
Activismo judicial	Tipo de creatividad usada.	Creatividad para sostener proyectos políticos.	Creatividad mixta: protege parcialmente derechos y viabiliza política.	Creatividad exclusivamente para ampliar derechos.

Fuente: Elaboración propia con datos del marco teórico.

Con esta propuesta de metodología se pretende analizar las sentencias relativas a la Consulta Popular 2021, Revocación de Mandato 2022 y la Reforma Judicial en 2024.

Se analizará cada variable, asignando un valor conforme a los indicadores descritos, y la suma total permitirá determinar el comportamiento de la Suprema Corte en cada caso, conforme a la siguiente escala:

- 0 a 5 puntos: Ente político.
- 6 a 10 puntos: Órgano mixto.
- 11 a 16 puntos: Tribunal constitucional.

IV. CONTEXTO POLÍTICO DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las reformas constitucionales que han dado lugar a la incorporación de los mecanismos de participación ciudadana señalados en el presente trabajo se inscriben en el sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador, comprendido del 1º de diciembre de 2018 al 30 de septiembre de 2024³⁶.

Lo anterior, toda vez que, aunque la figura de la consulta popular se incorporó el 9 de agosto de 2012³⁷ a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM o Constitución), fue el 20 de diciembre de 2019³⁸ cuando contó con modificaciones sustanciales para su realización; además de que fue el Presidente López Obrador quien activó dicha consulta, cuando presentó su escrito formal el 15 de septiembre del 2020³⁹.

Por lo tanto, es de señalar que dicho sexenio estuvo enmarcado por el contundente triunfo que obtuvo la coalición partidista que postuló al entonces candidato Andrés Manuel López Obrador al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El candidato obtuvo, en efecto, una cantidad de 53.19% de los votos; esto es, más del doble de los alcanzados por el segundo lugar que obtuvo un 22.27% de los sufragios, de acuerdo con los datos oficiales brindados por el Instituto Nacional Electoral⁴⁰.

36 TEPJF, Sala Superior, Dictamen relativo al cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a la declaración de validez de la elección y a la de Presidente electo, Exp. SUP-JRC-001/2018, 8 de noviembre de 2018 (Mex.).

37 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, Diario Oficial de la Federación [DOF], 09-08-2012 (Mex.).

38 Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, Diario Oficial de la Federación [DOF], 20-12-2019 (Mex.).

39 SCJN, Revisión de la Constitucionalidad de la Materia de Consulta Popular 1/2020, Pleno, 1 de octubre de 2020, Resultando 1 (Mex.).

40 Instituto Nacional Electoral, *Cómputos 2018*, INE (8 de julio de 2018), <https://computos2018.inec.org.mx/>.

Asimismo, el periodo presidencial (2018-2024) estuvo acompañado con una integración mayoritaria en ambas cámaras del Poder Legislativo de parte de la primera integración del bloque oficialista en 2018 con MORENA, Partido del Trabajo y Partido Encuentro Social, así como la segunda integración del bloque oficialista en 2021 y 2024 con MORENA, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista de México.

La integración de la Cámara de Diputados en las elecciones referidas se señala en la siguiente tabla:

Tabla 2. Integración de la Cámara de Diputados por partido político (2018, 2021, 2024)⁴¹

Partido Político	2018	202	2024
Partido Acción Nacional	81	114	72
Partido Revolucionario Institucional	45	70	35
Partido Verde Ecologista de México	16	43	77
Partido del Trabajo	61	37	51
Movimiento Ciudadano	27	23	27
Morena	191	198	236
Partido de la Revolución Democrática	21	15	1
Partido Encuentro Social	56		
Partido Nueva Alianza	2		
Candidatura Independiente			1

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral.

Ahora bien, la integración de la Cámara de Senadores en este periodo se señala en la siguiente tabla:

ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1.

⁴¹ Instituto Nacional Electoral, *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones*, INE (2024), <https://sicee.ine.mx/home>.

Tabla 3. Integración de la Cámara de Senadores
por partido político (2018 y 2024)⁴²

Partido Político	2018	2024
Partido Acción Nacional	23	22
Partido Revolucionario Institucional	14	16
Partido Verde Ecologista de México	6	14
Partido del Trabajo	6	9
Movimiento Ciudadano	7	5
Morena	55	60
Partido de la Revolución Democrática	8	2
Partido Nueva Alianza	1	
Partido Encuentro Social	8	

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral.

Como se advierte de la Tabla 2, el bloque partidista que respaldaba al Presidente Andrés Manuel López Obrador en la Cámara de Diputados inició con una integración de 308 escaños en la primera de las legislaturas consideradas.

Posteriormente, en el proceso electoral del 2021, dicho bloque experimentó una reducción al alcanzar únicamente 278 escaños, lo cual implicó una merma en su capacidad de operación política en la Cámara baja.

Sin embargo, en la elección ocurrida en el 2024, el bloque oficialista registró un incremento sustancial, al obtener 364 escaños, cifra que evidencia una recuperación considerable y una posición de control más sólida. Lo que facilita el poder de reforma constitucional, dado que en esta cámara se requieren 334 votos para aprobar un cambio constitucional, asumiendo que asistiera la totalidad de personas legisladoras.

Por su parte, en la Tabla 3 se constata que en el caso de la Cámara de Senadores el bloque afín al Presidente aumentó de 69 a 83 escaños en 6 años, lo que refleja un fortalecimiento en la Cámara alta. Contando en el Senado con un número muy cercano para aprobar reformas constitucionales, al faltar escasamente 3 senadurías para las 86 requeridas, siempre bajo el supuesto de que todo el cuerpo senatorial asistiera a la sesión respectiva.

⁴² Instituto Nacional Electoral, *supra* nota 41.

En ese sentido, puede afirmarse que, durante el periodo de aprobación y ejecución de las reformas constitucionales relacionadas con los mecanismos de participación ciudadana estudiados en el presente trabajo, el poder político a nivel federal se ha concentrado de manera preponderante en el partido político MORENA y en las fuerzas partidistas que conforman su coalición legislativa *de facto*.

V. PROCESO LEGISLATIVO DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

1. Consulta popular y revocación de mandato

En 2018, diputadas y diputados de distintos grupos parlamentarios⁴³ presentaron iniciativas para regular mecanismos de participación ciudadana como la consulta popular y la revocación de mandato⁴⁴.

El 14 de marzo de 2019, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de Decreto en esta materia⁴⁵ con 329 votos a favor, 153 en contra, 2 abstenciones y 16 ausentes. La mayoría calificada que se alcanzó fue por un margen muy estrecho de seis votos por encima del umbral requerido, lo que reflejó tanto un respaldo significativo como una marcada oposición partidista⁴⁶.

El 15 de octubre de 2019, el Senado discutió la minuta y la aprobó⁴⁷ con 98 votos a favor, 81 en contra y 1 abstención⁴⁸, consiguiendo superar las dos terceras partes con un margen cómodo. A diferencia de lo ocurrido en la Cámara de Diputados, esta votación mostró un apoyo más holgado, lo que permitió devolver la minuta con modificaciones a la Cámara de origen.

43 Iniciativa suscrita por los Diputados Álvaro Ibarra Hinojosa, María Alemán Muñoz Castillo, Jorge Álvarez Máñez, Mary Carmen Bernal Martínez, Merary Villegas Sánchez, Javier Hidalgo Ponce y María de los Dolores Padierna Luna, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LXIV Legislatura (2019).

44 H. Cámara de Diputados, *Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre consulta popular y revocación de mandato*, Gaceta Parlamentaria, año XXII, no. 5236-II, 14 de marzo de 2019, <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/mar/20190314-II.pdf#page=2>.

45 H. Cámara de Diputados, *supra* nota 44.

46 H. Cámara de Diputados, *Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular y revocación de mandato*, Diario de los Debates, 14 de marzo de 2019.

47 H. Cámara de Senadores, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, respecto de la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular y revocación de mandato*, Gaceta del Senado, no. 28, 15 de octubre de 2019, https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-10-15-1/assets/documentos/Dictamen_Puntos_Const_y_Revocacion_Mandato.pdf.

48 H. Cámara de Senadores, *Votaciones: Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda (en lo general y artículos no reservados)*, Gaceta del Senado, 15 de octubre de 2019.

Finalmente, el 5 de noviembre de 2019, la Cámara de Diputados avaló dichos ajustes⁴⁹ con 372 votos a favor, 75 en contra y 52 ausentes⁵⁰. En esta ocasión, la mayoría calificada se superó con amplitud, consolidando un respaldo mayoritario que permitió remitir la reforma a las Legislaturas estatales para su validación. Es de remarcarse que en las Legislaturas de los Estados, el Decreto de reformas obtuvo 24 votos a favor y solamente uno en contra del Congreso de Guanajuato.⁵¹

2. Reforma judicial

En 2024, el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, junto con diputadas y diputados de distintos grupos parlamentarios⁵², impulsaron iniciativas para reformar el Poder Judicial, proceso que también incorporó aportaciones de los Foros de Diálogo Nacional.

El 3 de septiembre de 2024, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de Decreto en esta materia⁵³ con 359 votos a favor, 135 en contra y 6 ausentes⁵⁴. La mayoría calificada se superó con un margen amplio, suficiente para garantizar el avance del proceso legislativo, aunque con una oposición significativa que reflejó la intensidad y polarización del debate parlamentario.

Posteriormente, el 11 de septiembre de 2024, el Senado avaló la minuta y la remitió a las Legislaturas de las entidades federativas⁵⁵. En esta ocasión, la votación

49 H. Cámara de Diputados, *Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular y revocación de mandato*, Gaceta Parlamentaria, no. 5398-III, 5 de noviembre de 2019, <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/nov/20191105-III.pdf>.

50 H. Cámara de Diputados, *Proyecto de decreto en materia de consulta popular y revocación de mandato (declaratoria final)*, Diario de los Debates, 5 de noviembre de 2019.

51 H. Cámara de Diputados, *Reformas Constitucionales turnadas a las Legislaturas Estatales por la Cámara de Diputados LXIV Legislatura* (2019), https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20191105_revoca.htm.

52 Entre quienes participaron se encuentran Anuar Roberto Azar Figueroa y Gina Gerardi Campuzano González, del Partido Acción Nacional; Manuel Alejandro Robles Gómez, Hamlet García Almaguer, Julieta Andrea Ramírez Padilla e Inés Parra Juárez, de Morena, así como integrantes de Movimiento Ciudadano. Es significativo que la iniciativa del Ejecutivo Federal fuera presentada en el día del Aniversario de la Constitución de 1917, es decir, el 5 de febrero del 2024, junto con un paquete de reformas constitucionales que posteriormente se materializarían ya en el periodo de la Presidenta Claudia Sheinbaum Pardo. Véase: H. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XXVII, no. 6457, 5 de febrero de 2024, <https://gaceta.diputados.gob.mx/>.

53 H. Cámara de Diputados, *Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial*, Gaceta Parlamentaria, no. 6609-V, 3 de septiembre de 2024, <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/66/2024/sep/20240903-V.pdf>.

54 H. Cámara de Diputados, *Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en materia de reforma del Poder Judicial (aprobación en lo general y particular)*, Diario de los Debates, 3 de septiembre de 2024.

55 H. Cámara de Senadores, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales*.

en el Pleno fue de 86 votos a favor, 41 en contra y 1 abstención⁵⁶, alcanzando de manera exacta el umbral de las dos terceras partes. Esta aprobación, lograda por el mínimo indispensable, evidenció un apoyo decisivo, pero también la amplia fragilidad del consenso en torno a la reforma⁵⁷. En la etapa del proceso de reforma que corresponde a las Legislaturas Estatales, 25 de ellas aprobaron la reforma judicial y únicamente 2 en contra, siendo éstas los Congresos de Guanajuato y de Jalisco.⁵⁸

VI. INTEGRACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El sexenio del Presidente Andrés Manuel López Obrador inició con una Suprema Corte integrada de la siguiente manera:

Tabla 4. Integración de la Suprema Corte al 01 de diciembre de 2018 y
Presidente que propuso

Nombre del ministro o ministra	Presidente que propuso
Margarita Beatriz Luna Ramos	Vicente Fox Quesada
José Fernando Franco González Salas	
Luis María Aguilar Morales	Felipe Calderón Hinojosa
Arturo Zaldívar Lelo de Larrea	
Jorge Mario Pardo Rebolledo	
Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena	
Alberto Pérez Dayán	

les y de Estudios Legislativos en lo relativo a la reforma del Poder Judicial, Gaceta del Senado, 11 de septiembre de 2024, https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/66/1/2024-09-09-1/assets/documentos/Dictamen_minuta_reforma_Poder_Judicial.pdf.

56 Reforma al Poder Judicial supera la Cámara Alta: Senado la aprueba en lo particular, El Financiero (10 de septiembre de 2024), <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2024/09/10/votacion-de-la-reforma-al-poder-judicial-sigue-la-sesion-en-el-senado-en-vivo/>.

57 Es importante indicar que en las Legislaturas Estatales la votación para la aprobación de la Reforma Judicial fue la siguiente: 25 a favor; 2 en contra (Guanajuato y Jalisco); y 5 que no se pronunciaron al respecto (Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León y Querétaro). Fuente: H. Cámara de Senadores, *Seguimiento a Reformas Constitucionales: Reforma Judicial*, Senado de la República (2024), https://www.senado.gob.mx/66/seguimiento_a_reformas_constitucionales/reforma/1.

58 H. Cámara de Senadores, *supra* nota 57.

Eduardo Medina Mora Icaza	Enrique Peña Nieto
Norma Lucía Piña Hernández	
Javier Laynez Potisek	
Vacante por la conclusión del periodo del ministro José Ramón Cossío Díaz el 30 de noviembre de 2018 (propuesto por Felipe Calderón Hinojosa).	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Suprema Corte⁵⁹

Posteriormente, durante el mismo sexenio se realizaron cinco designaciones para ocupar las vacantes generadas por conclusión de periodo o renuncia, conforme se muestra en la tabla siguiente:

Tabla 5. Integración de la Suprema Corte al 30 de septiembre de 2024 y Presidente que propuso

Nombre del ministro o ministra	Presidente que propuso
Juan Luis González Alcántara Carrancá	Andrés Manuel López Obrador
Yasmín Esquivel Mossa	
Ana Margarita Ríos Farjat	
Loretta Ortiz Ahlf	
Lenia Batres Guadarrama	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Suprema Corte⁶⁰

VII. SENTENCIAS DE LA SUPREMA CORTE VINCULADAS CON LA OPERATIVIDAD O VIABILIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. Consulta Popular

El 01 de octubre de 2020, la Suprema Corte resolvió el caso correspondiente a la Revisión de Constitucionalidad de la Materia de Consulta Popular 1/2020. En dicho asunto, el Presidente Andrés Manuel López Obrador presentó una solicitud de petición de consulta popular, cuya pregunta original fue la siguiente:

⁵⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Anterior integración*, SCJN (última consulta: 16 de octubre de 2025), <https://transparencia-ciudadana.scjn.gob.mx/conoce-a-tu-corte/ministras-y-ministros-anterior-integracion>.

⁶⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *supra* nota 69.

“¿Está de acuerdo o no con que las autoridades competentes, con apego a las leyes y procedimientos aplicables, investiguen, y en su caso sancionen, la presunta comisión de delitos por parte de los ex presidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto antes, durante y después de sus respectivas gestiones?”⁶¹.

La SCJN determinó, por mayoría, declarar constitucional la materia de la consulta popular; sin embargo, modificó sustancialmente la redacción de la pregunta con el fin de que fuera acorde al artículo 26, fracción II, inciso b) de la Ley Federal de Consulta Popular⁶². La nueva redacción aprobada por la Suprema Corte quedó de la siguiente manera:

“¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?”⁶³

Es importante realizar un análisis específico sobre las decisiones que tomó la SCJN en este expediente. En primer lugar, fue correcto que enmarcara su labor de constitucionalidad con la mira de expandir el derecho humano de participación política del electorado mexicano. No obstante, tuvo una actuación poco ortodoxa al realizar el análisis constitucional de la materia de la consulta y de la redefinición de la pregunta, tal como la había propuesto el Ejecutivo Federal.

En efecto, en el debate de la sesión correspondiente no se fijó con claridad cuál era la materia de la consulta: Se expresaron al menos cinco propuestas al respecto; parecería que finalmente se adoptó la del entonces Ministro Presidente Arturo Zaldívar, quien señaló que la materia de la consulta era un tema de “diseño y rumbo de la política criminal”.⁶⁴

61 SCJN, Revisión de la Constitucionalidad de la Materia de Consulta Popular 1/2020, *supra* nota 5, en 7.

62 “b) Realizar las modificaciones conducentes a la pregunta, a fin de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta y cumpla con los criterios enunciados en el inciso anterior.” En el inciso a) de dicho numeral se señalan las siguientes características: “la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; emplee lenguaje neutro, sencillo, comprensible y, en su caso, su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo”.

63 SCJN, Revisión de la Constitucionalidad de la Materia de Consulta Popular 1/2020, *supra* nota 5, en 37.

64 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno celebrada el 1 de octubre de 2020*, SCJN (última consulta: 16 de octubre de 2025), <https://transparencia-ciudadana.scjn.gob.mx/conoce-a-tu-corte/ministras-y-ministros-anterior-integracion>.

Esta falla técnica llevó a que la redefinición de la pregunta fuera confusa. La redacción de la pregunta de una consulta popular debe cumplir con lo establecido en el artículo 26 de la Ley Federal de Consulta Popular y, en ese sentido, la Suprema Corte debió haber revisado que la pregunta derivara directamente de la materia de la consulta; que no fuera tendenciosa o contuviera juicios de valor; que empleara lenguaje neutro, sencillo y comprensible y que produjera una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

Las modificaciones que realizó la SCJN a la pregunta, cuando menos llevaron a plantearse las interrogantes siguientes: ¿Cómo debía responderse a una pregunta que incluía al mismo tiempo el sí y el no? ¿Qué significaba *esclarecimiento*? ¿A qué *decisiones políticas* se refirieron las y los Ministros? ¿Hasta qué *años pasados* tuvieron en mente al reformular la pregunta? ¿*Actores políticos* se trataba solamente de ex Presidentes, como fue la voluntad del solicitante, o también otros sujetos como ex titulares de Gubernaturas, de Ayuntamientos, de Poderes legislativos y judiciales, ex dirigentes de partidos políticos?

Ahora bien, más allá de esta referencia crítica al resultado de la consulta, se pasa a, con base de la metodología propuesta en el presente artículo, realizar el siguiente análisis del contenido de la sentencia de la siguiente manera:

Tabla 6. Análisis de la sentencia Revisión de Constitucionalidad de la Materia de Consulta Popular 1/2020

Indicador	Justificación	Valor
Fundamento normativo	La sentencia se construyó bajo una base jurídica sólida, toda vez que la Suprema Corte delimita su función a la revisión <i>ex ante</i> de la constitucionalidad de la materia y la legalidad de la pregunta. Asimismo, se privilegió un lenguaje técnico sin apelar a criterios de oportunidad o eficiencia política, contando con más del 70% de referencias con carácter normativo y con una estructura dogmática coherente.	2

Prudencia o moderación judicial	La Suprema Corte adoptó una postura activa de prudencia sin anular completamente la petición de consulta popular presidencial, optando por reformular la pregunta en cuestión para ajustarlo a parámetros legales y constitucionales, de conformidad con el marco jurídico señalado en el artículo 26, fracción II, inciso b) de la Ley Federal de Consulta Popular.	1
Función contramayoritaria	La Suprema Corte actuó como un contrapeso parcial frente a los actores políticos, al limitar unas posibles vulneraciones a derechos fundamentales, sin llegar al extremo de invalidar la consulta popular.	1
Agenda presidencial	La Suprema Corte ajustó a los márgenes constitucionales y legales la pregunta propuesta por el Presidente, sin llegar a bloquear la realización de la misma.	1
Nombramientos presidenciales	La votación de la Suprema Corte fue por mayoría, contando con seis votos de los cuales tres eran de ministras y ministros propuestos por el Presidente; sin embargo, representaron solamente el 50% de los votos realizados para la constitucionalidad de la Consulta Popular.	1
Mayoría partidista	La aprobación de la constitucionalidad y modificación sustancial de la pregunta de la Consulta Popular se realizó en un contexto de hegemonía legislativa del bloque partidista que apoya al Presidente. No obstante, la decisión del órgano judicial fue por una diferencia de solo un voto.	1

Precedentes	La Suprema Corte tuvo en consideración los precedentes recaídos en las Revisiones de Constitucionalidad de la Materia de Consulta Popular 1/2014, 2/2014, 3/2014 y 4/2014; sin embargo, los analiza desde una maximización del derecho de consulta popular de conformidad con los principios pro persona y progresividad.	1
Activismo judicial	Existió una creatividad mixta al modificar sustancialmente la pregunta de la consulta popular, brindando una viabilidad política a la realización de la consulta popular, pero acotando la misma a los márgenes legales y constitucionales.	1
Total:		9

El puntaje obtenido por la Suprema Corte al resolver la Revisión de Constitucionalidad de la Materia de Consulta Popular 1/2020 la sitúa en la categoría de órgano mixto con tendencia hacia el modelo de tribunal constitucional. En ese sentido, su comportamiento jurídico puede resultar adecuado, sin embargo, con algunos rasgos tendenciales de deferencia política hacia el Presidente de la República.

Lo anterior toda vez que su actuación, si bien entra en la categoría de órgano mixto, se muestra una tendencia más hacia a un tribunal constitucional que a un ente exclusivamente político, al haber realizado los ajustes correspondientes para que se realizara el mecanismo de participación de la Consulta Popular dentro de los márgenes constitucionales y legales.

2. Revocación de Mandato

A inicios del 2022, la Suprema Corte resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021, la cual fue promovida por una minoría de la Cámara de Diputados en contra de una reforma a la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada el 14 de septiembre de 2021.

Dichos promoventes sostenían que la ley impugnada violentaba los principios de legalidad, progresividad, pro persona y seguridad jurídica, al

señalar que diversos artículos eran inconstitucionales⁶⁵ y existían omisiones legislativas⁶⁶.

La Suprema Corte determinó que la Acción de Inconstitucionalidad era procedente y parcialmente fundada, al desestimar, reconocer la validez y declarar la invalidez de diversos artículos de la Ley Federal de Revocación de Mandato, tras un análisis extenso.

Tabla 7. Análisis de la sentencia Acción de Inconstitucionalidad 151/2021

Indicador	Justificación	Valor
Fundamento normativo	La sentencia contó con un razonamiento fuertemente anclado en la Constitución y jurisprudencia correspondiente, realizando un análisis respecto a las omisiones legislativas. Asimismo, citó una abundancia de normas y precedentes, contando con más del 70% de referencias al marco jurídico con una ausencia de juicios valorativos de conveniencia política.	2
Prudencia o moderación judicial	La Suprema Corte adoptó una postura activa de prudencia al no anular la ley completamente ni intentar reescribirla, sino acotarla al marco normativo vigente manteniendo la operatividad de la revocación de mandato, sin intentar sustituir al legislador.	1
Función contramayoritaria	La Suprema Corte introdujo contrapesos significativos en pro del Estado de Derecho al invalidar artículos que permitían la participación partidista y la falta de control en la revocación de mandato. Lo anterior, sin afectar la pregunta y el mecanismo de revocación de mandato en sí.	1

65 Artículo 5, en la porción “a partir de la pérdida de la confianza”; Artículo 11, párrafo tercero, fracción II, en la porción “por pérdida de la confianza”; Artículo 13, párrafo primero, en la porción “En el ejercicio de su derecho político a participar directamente en la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal, las ciudadanas y los ciudadanos podrán llevar a cabo actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano para la obtención de las firmas necesarias”; Artículo 14, párrafo primero; Artículo 19, fracción V, en las porciones “por pérdida de la confianza” y “o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo”; Artículo 32, párrafo cuarto; Artículo 36, fracción IV, incisos a) y b); Artículo 41, párrafo tercero; Artículo 42; Artículo 59; Artículo 61; Cuarto Transitorio; y Quinto Transitorio.

66 Respecto a establecer mecanismos de impugnación para el proceso de revocación de mandato, un régimen sancionatorio y de establecer la obligación de ministrar recursos al Instituto Nacional Electoral para la realización de la consulta relativa a la revocación de mandato.

Agenda presidencial	Se impuso límites a la revocación de mandato, en búsqueda de un proceso de revocación de mandato más imparcial, sin que se imposibilite la realización del mecanismo de participación ciudadana.	1
Nombramientos presidenciales	La votación de la Suprema Corte reveló un patrón de votación con coincidencia parcial entre algunas ministras propuestas por el Presidente y las posiciones más favorables hacia el Poder Ejecutivo. Es decir, no existió un bloque homogéneo entre los nombramientos presidenciables, pero se evitó construir la mayoría de ocho votos requerida para invalidar diversos temas sensibles, por lo que es factible señalar que son relevantes sin llegar a ser determinantes.	1
Mayoría partidista	La Suprema Corte declaró inconstitucionales diversos artículos de la Ley Federal de la Revocación de Mandato, distanciándose parcialmente de lo mandatado por el H. Congreso de la Unión, dominado por el bloque partidista que apoya al Presidente. La resolución contó con votaciones divididas en temas sensibles respecto a los artículos 19, fracción V (porción normativa “o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su período”); 32, párrafo cuarto (porción normativa que permitía la participación de partidos políticos en la promoción de la revocación sin utilizar recursos de su financiamiento público o privado); 36, fracción IV, incisos a) y b) (porciones normativas de los cuadros que debían estar en las boletas); así como el 41, párrafo tercero (porción normativa que permitía a partidos políticos tener representantes en las mesas directivas de casilla).	1

Precedentes	La Suprema Corte resolvió la Acción de Inconstitucionalidad sosteniendo sus decisiones previas, es decir, sin apartarse de los criterios ya establecidos. En su razonamiento, aplicó de manera sistemática los precedentes sobre las omisiones legislativas, por tanto es que existió una coherencia plena entre su carácter de tribunal constitucional y su función interpretativa.	2
Activismo judicial	La Acción de Inconstitucionalidad planteó una creatividad protectora de derechos humanos al haber ordenado al H. Congreso de la Unión legislar para subsanar las omisiones señaladas en la Ley Federal de Revocación de Mandato. Lo anterior, sin que ello comprometiera la viabilidad de dicho mecanismo de participación ciudadana.	1
Total		10

Al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021, el puntaje obtenido por la Suprema Corte es de 10 puntos, situándola en la categoría de órgano mixto con una fuerte tendencia hacia el segmento de Tribunal Constitucional.

Esto es así porque si bien declaró la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley Federal de Revocación de Mandato, se brindó una viabilidad jurídica a la Revocación de Mandato en parámetros acordes al marco jurídico, al corregir desviaciones legislativas y exigir al H. Congreso de la Unión subsanar omisiones, tutelando derechos humanos sin transgredir la división de poderes. Sin embargo, en temas sensibles sí se apreció, al menos en forma individual, cierto sesgo hacia la voluntad de la mayoría legislativa y, por ende, del Ejecutivo, en específico en lo que tenía que ver con las dos afirmaciones que estableció el legislador para la revocación de mandato del Ejecutivo Federal. Esto, sin embargo, logró neutralizarse con el amplio uso de precedentes que dieron sustento a la decisión mayoritaria final, en específico en lo que tenía que ver con la participación de los partidos políticos en la promoción.

3. Reforma Judicial

El 05 de noviembre de 2024, la Suprema Corte resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 164/2024 y sus acumuladas 165/2024, 166/2024, 167/2024 y 170/2024. Estos juicios de control constitucional fueron promovidos por el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, diversas diputadas y diputados del Congreso del Estado de Zacatecas, Movimiento Ciudadano y el partido político local Unidad Democrática de Coahuila, todos ellos en contra de la reforma constitucional en materia del Poder Judicial, publicada el 15 de septiembre de 2024.

Dichos promoventes impugnaron la integridad de dicha reforma constitucional, al considerar que vulneraba principios esenciales como la independencia judicial y la división de poderes.

La Suprema Corte determinó desestimar los planteamientos relativos a declarar la invalidez de la reforma constitucional impugnada, al no alcanzar los ocho votos y constituir la mayoría calificada que en ese momento se requería en la Constitución para invalidar dicha norma.

Tabla 8. Análisis de la sentencia Acción de Inconstitucionalidad 164/2024 y sus acumuladas 165/2024, 166/2024, 167/2024 y 170/2024

Indicador	Justificación	Valor
Fundamento normativo	La sentencia se apoyó en fuentes normativas de carácter constitucional y convencional, reproduciendo artículos de la Constitución mexicana y citando precedentes tanto nacionales como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derecho Humanos, por lo que es factible señalar que se contó con más del 70% de referencias al marco jurídico con una ausencia de juicios valorativos de conveniencia política.	2

Prudencia o moderación judicial	La Suprema Corte no alcanzó la mayoría requerida de ocho votos exigidos por la Constitución mexicana, por lo que se mantuvo vigente dicha reforma constitucional, no por un acto de validación material, sino por un efecto procesal automático ocasionado por el diseño constitucional. Lo anterior refleja una neutralización institucional, provocando que dicha decisión no constituyera una manifestación de prudencia o moderación judicial deliberada, sino una consecuencia estructural que preserva la vigencia de una medida de alto contenido polémico.	0
Función contramayoritaria	La Suprema Corte no ejerció un control contramayoritario efectivo, puesto que su decisión fue el resultado de no alcanzar los ocho votos y con ello se permitió que la reforma al Poder Judicial fuera válida. Conllevando que no se limitara a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, dejando intacta la decisión política mayoritaria.	0
Agenda presidencial	La reforma constitucional al Poder Judicial fue impulsada por el Presidente y aprobada por el bloque mayoritario legislativo a fin al gobierno en turno. Por lo tanto, al desestimarse la Acción de Inconstitucionalidad, la Suprema Corte convalidó totalmente, en la práctica, una medida listada como prioridad presidencial.	0
Nombramientos presidenciales	El patrón de votación muestra que la mayoría de las ministras propuestas y/o designadas por el Presidente tuvieron un papel relevante en el impedimento a alcanzar la mayoría calificada de ocho votos, al representar el 75% de los votos a favor de la improcedencia. Sin embargo, es de señalar que no todas las y los ministros propuestos por el Presidente votaron por la desestimación de la Acción de Inconstitucionalidad.	0

Mayoría partidista	La Suprema Corte al desestimar la Acción de Inconstitucionalidad por no alcanzar los ocho votos necesarios, se alineó fácticamente con la mayoría política vigente.	0
Precedentes	La sentencia de la Suprema Corte planteaba flexibilizar los precedentes respecto al criterio restrictivo relativo a que las reformas constitucionales no pueden impugnarse, al sostener que es posible analizar reformas con efectos de “leyes electorales” o cuando vulneran derechos fundamentales.	1
Activismo judicial	La Suprema Corte sostuvo en la sentencia un activismo judicial respecto a introducir una interpretación flexible respecto a la posibilidad de analizar las reformas constitucionales al incorporar estándares constitucionales de derechos humanos, sin embargo, no hubo afectación a la viabilidad política de dicha reforma al haberse desestimado por no alcanzar los ocho votos.	1
Total		4

Respecto al actuar de la Suprema Corte en la presente Acción de Inconstitucionalidad, el puntaje obtenido por la Suprema Corte es de 4 puntos, lo cual la sitúa en la categoría de Ente Político, con tendencia hacia órgano mixto. Lo cual no se deriva de una deficiente argumentación en la sentencia en revisión, sino por una práctica de neutralización respecto del control constitucional por el diseño institucional previsto en la Constitución.

Es relevante agregar que el número de votos obtenidos para declarar la invalidez de la reforma constitucional judicial, en las porciones normativas que propuso el Ministro ponente González Alcántara, fue de siete votos. Y los cuatro votos en contra de dicha propuesta fueron de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama, así como del Ministro Pérez Dayán.

También es de mencionar que la sentencia, en cuanto a la decisión final, fue consistente con los precedentes de la SCJN⁶⁷, sin embargo, en el contexto político-constitucional con relación a si un Decreto de reforma constitucional

67 César Astudillo & Antonio Mendoza, *El núcleo competencial de la SCJN y sus alcances para impugnar reformas constitucionales, en ¿Existe una Vía Jurisdiccional para Declarar Inconstitucionales las Reformas a la Constitución?* 45 (Juan Jesús Garza Onofre et al. eds., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 2024).

puede jurídicamente ser declarado inconstitucional, la SCJN dejó de inscribirse en la tendencia constitucional global de la defensa de la constitución frente a mayorías políticas coyunturales y, así, lograr imponer límites al ejercicio del poder reformador de la constitución.⁶⁸

Finalmente, no debe dejar de ponderarse en la decisión del Pleno de la SCJN el efecto disuasivo de la reforma constitucional llamada de la inimpugnabilidad⁶⁹. Esto debe incluirse en el análisis porque es muy probable la intención modeladora de la voluntad de la SCJN en el momento y el contexto de aprobación dicha reforma, además de que evidencia la auto percepción de las y los legisladores como un auténtico Poder Constituyente sin límites, y no como un poder constituido que tiene límites procedimentales y substanciales en el ejercicio de su facultad de cambio constitucional.

VIII. DISCUSIÓN

A la luz del marco teórico y de la metodología de análisis planteada en este trabajo, se advierte una variación significativa en el comportamiento institucional de la Suprema Corte al resolver los casos vinculados con la Consulta Popular 2021, la Revocación de Mandato 2022 y la Reforma Judicial del 2024. Dicha variación refleja la manera en que adapta su actuación frente a distintos contextos políticos, normativos y estructurales, evidenciando tanto momentos de activismo judicial como episodios de prudencia por neutralización institucional condicionados por el diseño constitucional vigente.

En la Revisión de Constitucionalidad de la Materia de Consulta Popular 1/2020 se observa un comportamiento institucional característico de un tribunal constitucional técnico y prudente por parte de la Suprema Corte. El Pleno ejerció un activismo judicial moderado y cumplió una función contramayoritaria al reformular la pregunta originalmente propuesta por el titular del Poder Ejecutivo, con el propósito de eliminar cualquier sesgo potencialmente violatorio de derechos humanos y asegurar su compatibilidad con el marco constitucional. Esta decisión permitió preservar la viabilidad jurídica y democrática del mecanismo de participación ciudadana, al mismo tiempo que reafirmó los límites normativos de la consulta popular como instrumento legítimo dentro del Estado constitucional de derecho. Si bien, probablemente el alcance de órgano mixto se dio en razón de

68 La tendencia global de reformas constitucionales inconstitucionales puede estudiarse en Yaniv Roznai, *Reformas Constitucionales Inconstitucionales: Los Límites al Poder de Reforma* (José Ma. Caro trad., Universidad Externado de Colombia 2020).

69 Decreto por el que se reforma el primer párrafo de la fracción II del artículo 107, y se adiciona un quinto párrafo al artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de inimpugnabilidad de las adiciones o reformas a la Constitución Federal, Diario Oficial de la Federación [DOF], 31-10-2024 (Mex.), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5742105&fecha=31/10/2024#gsc.tab=0.

la fijación de la materia de la consulta, así como en la redacción de una pregunta confusa que podía llevar a equívocos al electorado.

Por su parte, en la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021, relativa a la Ley Federal de Revocación de Mandato, la Suprema Corte reafirmó su carácter de tribunal constitucional garante del Estado de Derecho. En dicha sentencia se ejerció un activismo judicial prudente, orientado a dotar de viabilidad normativa al instrumento de participación ciudadana, al mismo tiempo que corrigió las omisiones legislativas detectadas. A través de su función contramayoritaria, la Corte declaró la invalidez de diversas disposiciones incompatibles con los principios constitucionales. De este modo, el tribunal consolidó un modelo de control constitucional equilibrado, en el que la defensa de los derechos fundamentales se armoniza con el respeto al Poder Legislativo. No obstante, debe recordarse que mantuvo la constitucionalidad de la disposición normativa que incluyeron los legisladores en el sentido del que las boletas que tendría frente a sí el electorado implicaba dos decisiones (que se revocara su mandato o que se mantuviera en el cargo hasta el final del mandato).

No obstante, la actuación de la Suprema Corte en relación con la Reforma Judicial y las acciones de inconstitucionalidad 164/2024 y acumuladas revela un comportamiento institucional más cercano al de un ente político que al de un tribunal constitucional. Ello se explica, principalmente, por el condicionamiento estructural impuesto por las reglas de decisión constitucional, las cuales exigen una mayoría calificada de ocho votos para invalidar una reforma de esa naturaleza. La imposibilidad de alcanzar dicho umbral derivó en una neutralización institucional, en virtud de la cual el tribunal no pudo ejercer plenamente su función de control constitucional. Con ello, la SCJN abandonó de forma voluntaria la posibilidad de incorporarse a la tendencia mundial en la cual cortes supremas han invalidado reformas constitucionales que afectan el núcleo valorativo constitucional.

A partir de lo anterior, es posible inferir diversas consideraciones analíticas.

En primer término, el caso mexicano evidencia un proceso de judicialización creciente, en el cual la Suprema Corte ha asumido un papel cada vez más activo en la definición del alcance y sentido de las normas constitucionales. No obstante, su activismo judicial se ha manifestado respecto de la legislación ordinaria, mientras que frente a las reformas constitucionales permanece completamente ausente si se compara con otros países. En este sentido, puede afirmarse que el activismo judicial en México existe y se encuentra consolidado, pero opera dentro de límites claramente definidos por las reglas de decisión constitucional, particularmente aquellas que exigen una mayoría calificada para ejercer el control pleno sobre actos de reforma constitucional.

Asimismo, el análisis de las votaciones revela que la coincidencia entre las ministras y ministros propuestos por el titular del Poder Ejecutivo y las decisiones favorables a su agenda política fue únicamente parcial, lo cual sugiere, para la integración de la SCJN y el período analizado, la existencia de un grado de independencia judicial funcional dentro del Pleno de la Suprema Corte. Este comportamiento indica que no se traduce necesariamente en una subordinación sistemática a los intereses del gobierno en turno. Por el contrario, la diversidad observada en las votaciones refleja la presencia de criterios jurídicos autónomos y la persistencia de una cultura judicial orientada a la interpretación constitucional, más que a la lealtad política.

En cuanto a la consistencia normativa, la Suprema Corte mantiene una coherencia sustantiva con sus precedentes en materia de Revocación de Mandato, reafirmando los criterios previamente establecidos en torno a las omisiones legislativas y a la protección de los principios constitucionales. No obstante, en el caso de la Consulta Popular, el Tribunal adoptó una postura más creativa y expansiva, orientada a fortalecer el ejercicio de los derechos de participación ciudadana mediante una reinterpretación garantista del texto constitucional. Finalmente, en la Reforma Judicial, la Suprema Corte mostró una aproximación innovadora al intentar ampliar los márgenes del control constitucional frente a las reformas a la propia Constitución, aunque dicha propuesta no prosperó por no alcanzarse la mayoría calificada requerida para entrar al fondo del asunto. Este contraste evidencia una evolución diferenciada del activismo judicial, que oscila entre la consistencia interpretativa, la creatividad normativa y los límites estructurales impuestos por la propia Constitución.

Finalmente, es factible sostener que la metodología de análisis empleada se ha mostrado como un instrumento eficaz para evaluar el comportamiento institucional de la Suprema Corte en la implementación de los mecanismos de participación ciudadana. Su estructura basada en variables cuantificables permitió establecer una tipología objetiva sobre el rol desempeñado por el Tribunal en distintos contextos políticos. No obstante, es de reconocer que dicho análisis cuantitativo, por sí solo, resulta insuficiente para capturar la complejidad de los procesos deliberativos y las motivaciones interpretativas de las decisiones judiciales, por lo que resulta indispensable complementar la aproximación empírica con una perspectiva cualitativa, orientada a examinar el discurso argumentativo, la interacción entre los poderes del Estado y la influencia del contexto político en la definición del sentido constitucional de las resoluciones. Esta integración metodológica permite una comprensión más completa y matizada del papel contemporáneo de la Suprema Corte como garante del orden constitucional y actor dentro del sistema democrático.

IX. CONCLUSIÓN

Del análisis realizado mediante la matriz de ocho variables fue posible constatar que el comportamiento institucional de la Suprema Corte varía en función del tipo de norma sometida a su control: Mientras que en contra de la legislación ordinaria ejerce una función contramayoritaria activa, frente a reformas constitucionales su actuación se ve impedida por los propios mecanismos de decisión establecidos en la Carta Magna.

De los tres casos analizados, puede sostenerse que el papel de la Suprema Corte en la instrumentación de los mecanismos de participación ciudadana ha sido diverso y dependiente del contexto normativo y político en el que actuó. En los asuntos relativos a la Consulta Popular y la Revocación de Mandato, el Tribunal se comportó como un órgano mixto con una clara tendencia hacia auténtico tribunal constitucional, garantizando la viabilidad jurídica de dichos mecanismos mediante un activismo judicial prudente, sustentado en el respeto al marco normativo y la protección de los derechos fundamentales. En contraste, frente a la Reforma Judicial, el umbral constitucional de ocho votos requerido para declarar la invalidez de una norma limitó su capacidad de control, lo que derivó en una neutralización institucional que impidió ejercer una revisión sustantiva de la reforma; además de que la misma reforma constitucional sobre la inimpugnabilidad de la Constitución pudo haber sido un factor extra jurídico en el sentido final de la decisión de la SCJN.

Por lo anterior, es posible afirmar que la efectividad constitucional de la Suprema Corte no depende exclusivamente de la voluntad interpretativa de los ministros, sino también del diseño institucional que regula el funcionamiento. Dicho diseño puede ampliar o restringir la posibilidad de que la Suprema Corte actúe como un verdadero Tribunal constitucional o como un ente político.

X. BIBLIOGRAFÍA

- Astudillo, César & Antonio Mendoza, *El núcleo competencial de la SCJN y sus alcances para impugnar reformas constitucionales*, en ¿Existe una Vía Jurisdiccional para Declarar Inconstitucionales las Reformas a la Constitución? 45 (Juan Jesús Garza Onofre et al. eds., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 2024).
- Barroso, Luis Roberto, *Contramayoritario, representativo e iluminista: Las funciones de los tribunales supremos y los tribunales constitucionales en las democracias contemporáneas*, en *La Justicia Constitucional en Tiempos de Cambio* 125 (Roberto Niembro & Sergio Verdugo eds., Suprema Corte de Justicia de la Nación 2019).

Cortez Salinas, Josafat, *La Suprema Corte de Justicia en México: ¿Cuándo Vota Contra el Presidente?* (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 2014).

Gargarella, Roberto, *La revisión judicial para las democracias latinoamericanas*, en *La Justicia Constitucional en Tiempos de Cambio* 301 (Roberto Niembro & Sergio Verdugo eds., Suprema Corte de Justicia de la Nación 2019).

Issacharoff, Samuel, *La revisión judicial en tiempos difíciles: Estabilizando la democracia en un segundo mejor mundo*, en *La Justicia Constitucional en Tiempos de Cambio* 165 (Roberto Niembro & Sergio Verdugo eds., Suprema Corte de Justicia de la Nación 2019).

Maraniello, Patricio Alejandro, *El activismo judicial, una herramienta de protección constitucional*, 6 Tla-melaua: Rev. Ciencias Sociales 46 (2012).

Perrone Campos Mello, Patricia, *Comportamiento judicial estratégico: el caso del Supremo Tribunal Federal de Brasil*, 10 Rev. Chilena Derecho & C. Pol. 168 (2019).

Pou Giménez, Francisca, *Las cortes latinoamericanas en un contexto de democracias dislocadas: un análisis desde el optimismo estratégico*, en *La Justicia Constitucional en Tiempos de Cambio* 345 (Roberto Niembro & Sergio Verdugo eds., Suprema Corte de Justicia de la Nación 2019).

Roznai, Yaniv, *Reformas Constitucionales Inconstitucionales: Los Límites al Poder de Reforma* (José Ma. Caro trad., Universidad Externado de Colombia 2020).

Saba, Roberto, *La elusiva frontera entre la justicia y la política*, en *La Justicia Constitucional en Tiempos de Cambio* 210 (Roberto Niembro & Sergio Verdugo eds., Suprema Corte de Justicia de la Nación 2019).

Waldron, Jeremy, *Contra el Gobierno de los Jueces: Ventajas y Desventajas de Tomar Decisiones por Mayoría en el Congreso y en los Tribunales* (Julio César Cueto-Rúa trad., Siglo XXI Editores 2018).

DERECHO A LA INFORMACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PROCESOS CONSULTIVOS: ESTRATEGIAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA PARTICIPATIVA. ANÁLISIS COMPARADO

RIGHT TO INFORMATION FOR CITIZEN PARTICIPATION IN CONSULTATIVE PROCESSES: STRATEGIES FOR BUILDING A PARTICIPATORY CULTURE. A COMPARATIVE ANALYSIS

Fecha de recepción: 17 de diciembre de 2025 | Fecha de aceptación: 19 de enero de 2026

Marcelo FLORES SERNA* y Raúl AVENDAÑO ROBLES**

Resumen

El estudio analiza la relación entre el derecho de acceso a la información y la participación ciudadana en los procesos consultivos, con el objetivo de identificar su impacto en la legitimidad democrática y la rendición de cuentas. Desde un enfoque monográfico, se revisan fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales nacionales e internacionales, así como experiencias comparadas en España, Suiza y Brasil. Los resultados evidencian que la transparencia sustantiva y la participación efectiva son pilares de la gobernanza democrática, aunque en México persisten retos derivados de la reciente reconfiguración institucional del sistema de acceso a la información pública. Las limitaciones del presente documento corresponden a su naturaleza documental, sin análisis empírico, mientras que la originalidad del estudio radica en ofrecer una lectura crítica y actualizada del modelo mexicano de participación ciudadana. En conclusión, la información pública sólo

adquiere valor democrático cuando se convierte en herramienta de participación y confianza ciudadana.

Palabras clave: Cultura de Paz, Democracia, Educación, participación ciudadana

Abstract

The study explores the interplay between the right of access to public information and citizen participation in consultative processes, aiming to assess their influence on democratic legitimacy and accountability. Adopting a monographic approach, it examines legal frameworks, case law, and doctrinal sources at both the national and international levels, as well as comparative experiences from Spain, Switzerland, and Brazil. The findings demonstrate that substantive transparency and meaningful participation are fundamental to democratic governance, although Mexico continues to face challenges stemming from the recent institutional restructuring of its

* Doctorante en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Candidato a Maestro en Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, por el Centro de Estudios de Posgrado. Socio Fundador y Director General de "FLORES SERNA & ASOCIADOS | FS&A y del CENTRO DE INVESTIGACIÓN FLORES SERNA.

** Licenciado en Administración de Empresas con especialidad en Desarrollo Empresarial, y Técnico Profesional en Contabilidad Financiera y Fiscal. Investigador *Senior* en el CENTRO DE INVESTIGACIÓN FLORES SERNA.

public information access system. The study's main limitation lies in its documentary nature, as it does not include empirical analysis. Nevertheless, its originality of the study lies in offering a critical and contemporary perspective on the Mexican model of citizen participation. In sum, public information

attains true democratic value only when it becomes a tool for citizen engagement and trust.

Keywords: Acceso a la información pública, participación ciudadana, procesos consultivos, autonomía institucional.

SUMARIO: *I. Introducción. II. Desarrollo. III. Conclusiones. IV. Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Estudiar la democracia mexicana requiere revivir historias de lucha, en las que la pasión y la patria representaron el anhelo de una sociedad que buscaba ser escuchada y tomada en cuenta en las decisiones de política pública. Desde los primeros ideales de soberanía popular hasta las reformas constitucionales más recientes, la demanda ciudadana de participación efectiva ha sido un hilo conductor en la evolución del Estado mexicano. La posibilidad de acceder a información clara, oportuna y veraz, no solo habilita el ejercicio de otros derechos, sino que constituye la base para la deliberación pública, la rendición de cuentas y la construcción de confianza entre la ciudadanía y las instituciones.

La efectividad de este derecho enfrenta desafíos estructurales, especialmente en lo relativo a la autonomía de los órganos garantes y la calidad de los mecanismos consultivos. La reciente reconfiguración institucional en México, así como las experiencias internacionales de países como España, Brasil y Suiza, ofrecen valiosas lecciones sobre los alcances y límites de la participación ciudadana en la gestión pública.

Como consecuencia, este estudio tiene como propósito analizar la relación entre el derecho a la información y la participación ciudadana en procesos consultivos, identificar los principales obstáculos y proponer estrategias para la construcción de una cultura participativa en México. A través de un enfoque monográfico y comparado, se busca aportar elementos para el fortalecimiento de la democracia sustantiva y la consolidación de una administración pública más abierta, inclusiva y corresponsable.

II. DESARROLLO

La democracia mexicana está construida sobre historias de lucha, desde el nacimiento del ideal de soberanía popular y de representación política que se persiguió con la Guerra de Independencia, la cual no solo fue una lucha contra el dominio español, sino un movimiento de masas que exigía voz política.

1. Derecho a la información en el derecho internacional

En el ámbito internacional, el acceso a la información pública se consolida como una garantía reconocida por los principales sistemas de protección de derechos humanos. Esto responde a la creciente comprensión de su papel en la construcción democrática y el ejercicio efectivo de la ciudadanía. El acceso a la información ha sido considerado una herramienta para la construcción de ciudadanía.¹

En el Sistema Universal de Derechos Humanos, el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y el artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) reconocen la libertad de “buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”.² El Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), mediante su Observación General No. 34, amplió significativamente el alcance de esta protección al precisar que este derecho “abarca el acceso a la información en poder de las autoridades públicas”³, imponiendo a los Estados la obligación de implementarlo mediante normas, procedimientos y órganos garantes independientes.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) refuerza esta protección, estableciendo garantías específicas para el acceso a la información⁴. La jurisprudencia de la Corte Interamericana marca un hito en el caso *Claude Reyes vs. Chile* (2006), al establecer un precedente reconociendo que “[...]el artículo 13 de la Convención Americana protege el derecho que tiene toda persona a solicitar acceso a la información bajo el control del Estado[...]”⁵.

Este fallo transformó el panorama jurídico regional al ordenar la adopción de un marco normativo integral y prácticas administrativas que hicieran efectivo el derecho, incluyendo la capacitación de funcionarios y el establecimiento de

¹ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano 10 (2021).

² International Covenant on Civil and Political Rights, Dec. 16, 1966, 999 U.N.T.S. 171

³ Human Rights Committee, General Comment No. 34, Article 19: Freedoms of Opinion and Expression, ¶ 18, U.N. Doc. CCPR/C/GC/34 (Sept. 12, 2011).

⁴ American Convention on Human Rights, Nov. 22, 1969, O.A.S.T.S. No. 36, 1144 U.N.T.S. 123 (entró en vigor el 18 de julio de 1978).

⁵ *Claude Reyes y otros v. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Corte Idh (ser. C) No. 151, ¶ 77 (19 de septiembre de 2006).

procedimientos administrativos claros. La sentencia se convirtió en catalizador de reformas legislativas en numerosos países de América Latina, estableciendo estándares mínimos para las leyes nacionales de acceso a la información.

En palabras de García Ramírez y Gonza: “[...] el derecho a la información se ha convertido en una piedra angular de todas las libertades y su ejercicio pleno es una condición indispensable para evitar la atrofia o el control del pensamiento [...]”.⁶ Esto se ha materializado en instrumentos normativos concretos, como la denominada versión 2.0 de la “Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública” de la Organización de los Estados Americanos, que establece estándares mínimos para el ejercicio de este derecho humano, tales como máxima publicidad, definición amplia de “información pública”, plazos y cargas de prueba, transparencia activa y órganos garantes independientes; estas directrices han servido de plantilla para reformas nacionales en la región.⁷

Por otro lado, los “Principios de Gobierno Abierto” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han consolidado estándares específicos sobre transparencia y acceso a la información como elementos de la gobernanza democrática. Bajo estos principios, se establece una vinculación directa entre el acceso a la información, la participación ciudadana significativa y los mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Este marco exhorta a los Estados a desarrollar capacidades institucionales, coordinar estrategias integrales y fomentar la alfabetización cívica para el uso efectivo de la información pública.⁸

La normativa y jurisprudencia internacional coinciden en que la transparencia y el acceso a la información no son fines en sí mismos, sino condiciones necesarias para el ejercicio pleno de la participación ciudadana y el control democrático de la gestión pública.

1.2. Principios constitucionales del derecho a la información y legislaciones nacionales

La incorporación de los estándares internacionales en materia del derecho de acceso a la información pública al orden jurídico mexicano no es una opción sino una obligación derivada del artículo 1º constitucional que, desde la reforma de 2011, establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados

6 Sergio García Ramírez *et al.*, La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 969 (2020).

7 Organización de los Estados Americanos [OEA], Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública (2020).

8 Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], Principles of Open Government and Regulatory Policy 23 (2017).

internacionales de los que México sea parte. Como ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), esta disposición, junto al principio *pro persona*, obliga a todas las autoridades a interpretar las normas relativas a derechos humanos de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia⁹.

En este marco, los estándares internacionales estudiados previamente, desde el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos hasta los criterios desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en *Claude Reyes Vs Chile*, constituyen un parámetro de regularidad constitucional que debe orientar tanto la legislación como la práctica administrativa en materia de acceso a la información. Como apunta Fix-Zamudio: “[...] la visión tradicional de los derechos humanos [...] debe superar su enfoque interno, al reconocer la creciente internacionalización de nuestro ordenamiento constitucional, particularmente en el campo de los derechos humanos, [...] lo que implica una nueva actitud de los órganos del poder de nuestro país frente al derecho internacional.”¹⁰

El reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública en México, responde tanto a compromisos internacionales como a la evolución del constitucionalismo nacional hacia una gobernanza abierta y participativa, la cual data de la reforma de 1977, en la que se modifica la parte final del artículo 6º Constitución Mexicana con el objetivo de incluir la frase “[...] el derecho a la información será garantizado por el Estado”.¹¹ Promulgada en el gobierno de José López Portillo, el primer intento de acceso a información pública surgió en 1983, cuando Ignacio Burgoa solicitó información sobre créditos extranjeros a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que no atendió la petición.

Gómez Marinero, al estudiar este suceso, señala que Burgoa promovió un juicio de amparo ante la negativa de la SHCP, mismo que fue negado en un primer momento, sin embargo la Segunda Sala de la SCJN conoció del amparo en revisión 10556/1983, pero confirmó el sentido del fallo al considerar que, de la iniciativa de reforma constitucional de octubre de 1977 y del respectivo dictamen, se deducía que el derecho a la información se instituyó con motivo de la llamada “reforma política” y que consistió básicamente en que el Estado permitiría que, a

9 Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril de 2014, Página 202 (Mex.).

10 Héctor Fix-Zamudio, *Las reformas constitucionales mexicanas de junio de 2011 y sus efectos en el sistema interamericano de derechos humanos* 182 (2.ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2020).

11 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [C.P.], as amended, *Diario Oficial de la Federación* [DOF], 5 de febrero de 1917 (Mex.).

través de los diversos medios de comunicación se manifestara de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos.¹²

El Dictamen realizado por las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, el 18 de octubre de 1977, estableció que lo escueto de la expresión: “[...] *el derecho a la información será garantizado por el Estado*”, puede originar la crítica de que no se precisa lo que debe entenderse por “derecho a la información”, ni a quien corresponde su titularidad, ni los medios legales que hará valer el Estado para hacerlo respetar.¹³

La Sala de la SCJN enfrentó dos posibles lecturas del derecho a la información: una, restringida a los partidos políticos como prerrogativa electoral, y otra, de alcance social, que lo concebía como una garantía ciudadana aún no reglamentada, pero susceptible de tutela judicial. Finalmente, la Corte optó por una tercera vía, al interpretarlo como una garantía social derivada de la libertad de expresión, cuyo contenido se limitaba a exigir al Estado permitir la difusión de opiniones políticas en los medios, dejando su regulación concreta al legislador y descartando su reconocimiento como derecho individual de acceso a la información pública.¹⁴

La interpretación restrictiva de la Segunda Sala de la SCJN tuvo dos efectos: negó el amparo solicitado y redujo el derecho de acceso a la información a una simple extensión del derecho de petición, limitando a los particulares a recibir solo una respuesta escrita, incluso negativa. La legislación secundaria tardó veinticinco años en materializarse, hasta la promulgación en 2002 de la “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, que por primera vez estableció mecanismos concretos para ejercer este derecho.

El éxito de esta ley motivó la reforma constitucional al artículo 6º, impulsada por la llamada “iniciativa de Chihuahua”, resultado de la colaboración entre cuatro gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. La reforma fue adoptada por la Junta de Coordinación Política en noviembre de 2006, aprobada por unanimidad en el Congreso en abril de 2007 y ratificada por veintitrés legislaturas estatales en menos de dos meses, en un proceso constitucional inusualmente ágil.

La reforma constitucional, publicada el 20 de julio de 2007, adicionó un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6º, estableciendo el marco del derecho de

12 Carlos Martín Gómez Marín, El derecho a la información en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia mexicana, 46 Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional 339 (2022).

13 Cámara de Diputados, Crónica del Diario de los Debates, 50.ª Leg., 2.ª ses. ord. (18 de octubre de 1977) (Mex.).

14 Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], *Información. Derecho a la, establecido por el artículo 6o. de la Constitución Federal*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, t. X, agosto de 1992, Tesis 2a. I/92, Página 44 (Mex.).

acceso a la información. Los principios y bases incorporados fueron el principio de máxima publicidad, el cual implica que toda información gubernamental es pública, con reservas temporales limitadas y justificadas; además de la protección de datos personales y vida privada, con excepciones legalmente establecidas. Asimismo, el acceso gratuito y universal a la información pública, sin necesidad de justificar interés.

Otro son los procedimientos expeditos ante órganos especializados con autonomía operativa, de gestión y decisión, así como la obligación de mantener archivos actualizados y publicar indicadores de gestión y ejercicio de recursos públicos. Además de la transparencia sobre recursos públicos entregados a particulares y el régimen de sanciones por incumplimiento.

Esta reforma transformó el derecho de acceso a la información de una declaración general a un derecho con garantías específicas y mecanismos concretos de implementación. Otro de los pilares en materia de acceso a la información, fue la reforma de 2014, ya que elevó el acceso a la información al rango de derecho humano, alineándolo con el artículo 1º constitucional y los tratados internacionales. En esta ocasión, la transformación no fue meramente declarativa: se materializó en cambios institucionales profundos, comenzando con el otorgamiento de autonomía constitucional al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Además, se expandió significativamente el universo de sujetos obligados, pues ya no solo las autoridades gubernamentales estaban obligadas a transparentar su información: partidos políticos, sindicatos, fideicomisos y cualquier entidad que recibiera recursos públicos quedaron sujetos a las obligaciones de transparencia.

Se suman también innovaciones procedimentales cruciales, a partir de la incorporación de la “prueba de daño” como estándar para justificar la reserva de información y el desarrollo del concepto de “transparencia proactiva”, conceptos que representaron avances significativos en la materialización del principio de máxima publicidad. Estas herramientas dotaron a los órganos garantes de criterios más precisos para evaluar la legitimidad de las restricciones al acceso a la información.

El periodo entre 2019-2021 trajo consigo actualizaciones enfocadas en la adaptación al entorno digital, ya que las reformas de este periodo no modificaron el núcleo del derecho, pero sí modernizaron sus mecanismos de implementación. La interoperabilidad de plataformas electrónicas, la coordinación entre órganos garantes y la protección de datos personales en el entorno digital se convirtieron en elementos centrales del sistema de transparencia.

Continuando, la SCJN, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 105/2015, estableció el derecho de acceso a la información tiene una doble dimensión —

individual y social—, al constituir una herramienta esencial para el ejercicio de la libertad de expresión y un mecanismo de control institucional indispensable para la rendición de cuentas y la transparencia gubernamental.¹⁵

El origen del INAI es el Instituto Federal de Acceso a la Información que, a su vez, nace con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información del 2002, dotado de autonomía constitucional plena desde 2014 a partir de tres ejes: (i) El diseño e implementación de la política de transparencia entendida como la generación de información gubernamental destinada a los ciudadanos; (ii) la garantía del derecho de acceso a la información; y (iii) protección de datos personales.

A pesar de que esta Institución es resultado de diferentes reformas y adecuaciones para mejorar el derecho al acceso de información pública, formó parte del paquete de iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el ex presidente de la República Mexicana Andrés Manuel López Obrador, el 5 de febrero de 2024. Denominada como reformas en materia de simplificación administrativa, sobre la cual López Ayllón et al. señalan que:

“[...] Bajo el racional de la austeridad republicana y la simplificación orgánica, el presidente, mediante este proyecto de decreto que modifica los artículos constitucionales 3o., 6o., 26, 27, 28, 41, 76, 78, 89, 105, 113, 116, 123 y 134, propone la desaparición de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la Comisión Reguladora de Energía (CRE), la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu) [...]”.¹⁶

Las implicaciones de esta iniciativa son profundas: fragmenta las facultades antes concentradas en el INAI, dispersándolas entre diversas instancias administrativas. Esta atomización institucional no es solo un ajuste organizativo, sino un retroceso al modelo previo a 2002, agravado por la ausencia de un órgano garante independiente, contrario a los estándares internacionales de democracia pública.

¹⁵ SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 105/2015, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (3 de octubre de 2015) (Mex.).

¹⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (2024).

El mayor impacto recae en el derecho de acceso a la información, pues la desarticulación del Sistema Nacional de Transparencia elimina la uniformidad de criterios y procedimientos, y desmantela los mecanismos de garantía. La falta de un órgano revisor nacional debilita la protección efectiva de este derecho y pone en riesgo los avances logrados en la última década.

1.3. Relación entre derecho a la información, legitimidad democrática y participación

La OEA señala que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública fortalece la participación ciudadana, las políticas públicas, la gestión pública y, por ende, la gobernabilidad democrática. Al mismo tiempo, permite reforzar la legitimidad del sistema democrático incorporando al ciudadano en los procesos de deliberación, gestión y evaluación de las políticas públicas, sumando un componente de sustentabilidad a las políticas públicas.¹⁷

El derecho a la información actúa como prerequisite funcional para la participación ciudadana efectiva, mientras que esta participación, cuando se ejerce de manera informada, fortalece la legitimidad de las decisiones democráticas. La CIDH ha dicho que el derecho de acceder libremente a la información existente en los archivos y documentos en poder del Estado es una de las garantías de la democracia constitucional por cuanto asegura a la vez la participación de la ciudadanía en la discusión y decisión de los asuntos comunes y la transparencia de las actuaciones estatales.¹⁸

La dimensión deliberativa de la participación ha sido desarrollada comparativamente por la OCDE, su Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto define el gobierno abierto como “[...] una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo [...]”¹⁹; además, sus Directrices sobre procesos de participación distinguen niveles de información, consulta y participación activa a lo largo del ciclo de políticas, reforzando que la participación informada mejora la calidad y legitimidad de las decisiones públicas.

La legitimidad democrática, en este contexto, trasciende la mera legalidad formal, pues se construye a través de procesos deliberativos donde la información juega un papel central. “Una sociedad que no está bien informada no es

¹⁷ Departamento para la Gestión Pública Efectiva, El acceso a la información pública: un derecho para ejercer otros derechos (OEA, 2013).

¹⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], Recomendación sobre acceso a archivos y documentos en poder del Estado, 101.º Período de Sesiones (8 de diciembre de 1998).

¹⁹ Open Government Partnership [OGP], Declaración de Gobierno Abierto (septiembre de 2011).

plenamente libre”²⁰. Esta vinculación entre información y libertad democrática se materializa en tres dimensiones:

1. Dimensión instrumental. Acceso a la información como herramienta para el ejercicio de otros derechos y la participación informada.
2. Dimensión deliberativa. La información como base del debate público y la formación de opinión.
3. Dimensión legitimadora. La transparencia como fuente de confianza y aceptación de las decisiones públicas.

La participación ciudadana, para ser efectiva, requiere que la información sea oportuna, veraz y accesible. Como sostiene Jacqueline Peschard, “ [...] la transparencia del ejercicio del poder abre el proceso público de toma de decisiones a la mirada de la ciudadanía [...] empodera a la ciudadanía al modificar la relación que tiene con el poder [...].”²¹ Esta participación informada genera un círculo virtuoso: ciudadanos mejor informados participan más activamente, y esta participación genera demanda de mayor transparencia.

En el contexto mexicano, la evolución jurisprudencial ha reconocido esta interrelación. Desde la SCJN, se ha establecido que el derecho a la información constituye un instrumento esencial para la formación de la opinión pública y, por ende, un elemento determinante para la calidad de la vida democrática.²²

A la luz de estos estándares, el derecho de acceso a la información cumple una doble función: (i) instrumental, al permitir “buscar, recibir y difundir” información necesaria para participar; y (ii) estructural, al configurar reglas procedimentales —presunción de publicidad, transparencia activa, justificación estricta de reservas y revisión independiente— sin las cuales la participación (consultiva o deliberativa) no sería significativa ni legitimadora. Dicho en términos prácticos: sin información pública oportuna y accesible, no hay deliberación; sin deliberación, no hay participación significativa; y sin participación informada, la legitimidad democrática se resiente.

1.4. Procesos consultivos y derecho a la información

El ejercicio del derecho a la información adquiere una dimensión sustantiva en los procesos consultivos, ya que estos constituyen uno de los canales más

²⁰ Ricardo Canese v. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Corte Idh (ser. C) No. 111, ¶ 82 (31 de agosto de 2004).

²¹ Jacqueline Peschard, *Democracia y transparencia: binomio indisoluble*, 44 Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 7 (2022).

²² Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], *Derecho a la información. Su ejercicio constituye un instrumento esencial para la formación de la opinión pública...*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, Tesis P./J. 54/2008, Página 743 (Mex.).

directos de la participación ciudadana en la vida pública. La Carta Democrática Interamericana reconoce que la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia, y que los Estados deben promover la creación de condiciones para una participación efectiva.²³

En este sentido, la información pública no solo antecede al acto participativo, sino que lo posibilita, sin ella, la ciudadanía no puede deliberar ni ejercer su voluntad de manera libre e informada. La arquitectura jurídica mexicana ha desarrollado una tipología diversa de procesos consultivos:

a) Consultas populares

En México, la consulta popular se encuentra regulada por los artículos 35, fracción VIII, y 36 de la CPEUM, así como por la Ley Federal de Consulta Popular. Esta representa el mecanismo más amplio de participación directa en decisiones trascendentales para la vida nacional. El Instituto Nacional Electoral (INE) ha definido este mecanismo como un instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía expresa su opinión sobre temas de trascendencia nacional.²⁴

Es claro que el éxito de estos ejercicios requiere que la ciudadanía disponga de información suficiente, imparcial y verificable, condición que el propio INE reconoce como indispensable para un voto informado; sin embargo, la Ley Federal de Consulta Popular no menciona expresamente el derecho de acceso a la información pública, limitándose a referencias indirectas sobre la difusión y promoción informada de la consulta. En la experiencia comparada, Suiza y Uruguay se destacan por el uso recurrente de consultas vinculantes acompañadas de procesos de divulgación pública transparente y neutral, lo que ha fortalecido su legitimidad democrática.²⁵

b) Revocatoria de mandato

Introducida mediante reforma de diciembre de 2019 al artículo 35 de la CPEUM, la revocación de mandato constituye, según el análisis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), un instrumento que permite valorar el desempeño del funcionario electo y constituye un medio de rendición de

²³ Organización de los Estados Americanos [OEA], Carta Democrática Interamericana, 11 de septiembre de 2001.

²⁴ Ley Federal de Consulta Popular, Diario Oficial de la Federación [DOF], 14 de marzo de 2014 (Mex.); Instituto Nacional Electoral [INE], Informe General sobre la Revocación de Mandato 2022 (2022).

²⁵ OECD, Recommendation of the Council on Open Government (2017); OECD, Government at a Glance 2023 (2023).

cuentas.²⁶ Según el análisis doctrinal de Verdugo Silva, esta figura implica la intervención directa del pueblo soberano para determinar si un gobernante debe permanecer o ser removido, reafirmando el principio de soberanía popular.²⁷

El ejercicio de revocación se concibe como un complemento del voto, ya que, mientras éste otorga el poder, la revocación evalúa su ejercicio en función del cumplimiento de las demandas ciudadanas. No obstante, su diseño institucional en México presenta riesgos de convertirse en una “ratificación política” más que en un auténtico control ciudadano, debido a la ambigüedad de la pregunta establecida en la Ley Federal de Revocación de Mandato²⁸.

Estos mecanismos deben entenderse como complementarios del sistema representativo, orientados a restablecer el vínculo entre gobernantes y gobernados, y no como instrumentos de legitimación política coyuntural. El reto, según Concha Cantú, consiste en diseñar reglas que aseguren su autenticidad ciudadana, evitando que se transformen en ejercicios promovidos desde el poder o en simulacros participativos que debiliten la confianza en las instituciones.²⁹

Los procesos consultivos constituyen una manifestación concreta de la democracia participativa, pero su legitimidad depende de la garantía efectiva del derecho a la información; cuando el acceso es desigual, sesgado o limitado, la consulta se convierte en una mera formalidad.

1.5. Análisis comparado

Se analizan los casos de España, Suiza y Brasil; países que, desde tradiciones jurídicas y contextos políticos diversos, ofrecen modelos representativos de democracia participativa: desde los mecanismos constitucionales de consulta popular y rendición de cuentas, hasta las innovaciones digitales en los procesos deliberativos y los ejercicios de democracia directa.

1.5.1. España

El sistema español de transparencia y participación ciudadana ofrece un referente significativo para el análisis comparado, no solo por los vínculos

26 Hugo Alejandro Concha Cantú, *La revocación de mandato a juicio. Análisis de las sentencias SUP-RAP-439/2021 y acumulados*, en Justicia electoral en movimiento (TEPJF, 2024).

27 Julio Teodoro Verdugo Silva, Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación, en *La dosis hace el veneno: Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina*, Estados Unidos y Suiza (Yanina Welp & Uwe Serdült eds., 2014).

28 Ley Federal de Revocación de Mandato [LFRM], art. 19, fracc. V, Diario Oficial de la Federación [DOF], 14 de septiembre de 2021 (Mex.). Nota técnica: Se apuntó a la publicación oficial en el DOF.

29 Concha Cantú, *supra* nota 28.

histórico-jurídicos con México, sino por su particular evolución en el contexto de la Unión Europea. A diferencia de México, donde el derecho de acceso a la información alcanzó rango constitucional desde 1977 y experimentó reformas sustanciales en 2007, 2014 y 2024, España desarrolló su marco normativo de transparencia de manera más tardía³⁰ pero acelerada, impulsada tanto por las exigencias comunitarias europeas como por la presión ciudadana tras la crisis económica de 2008.³¹

La experiencia española resulta especialmente relevante en dos aspectos: primero, en la articulación de un sistema multinivel de transparencia que coordina las competencias estatales, autonómicas y locales; y segundo, en la implementación de plataformas digitales que han transformado la interacción entre ciudadanía y administración pública. Como destaca Guichot Reina, el desarrollo del sistema español de transparencia, aunque tardío respecto de otros países europeos, ha consolidado mecanismos innovadores de participación y rendición de cuentas apoyados en la administración electrónica y el gobierno abierto.³²

El punto de inflexión normativo fue la promulgación de la “Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”, la cual estableció por primera vez un marco general de obligaciones de publicidad activa, procedimientos para solicitar información y criterios de responsabilidad pública. Dicha ley, junto con la “Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público”, sentó las bases para que las administraciones —estatales, autonómicas y locales— implementaran estructuras de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, impulsando el desarrollo de portales abiertos, registros de actividades públicas y sistemas de evaluación participativa.

1.5.1.1. Normativa de transparencia y participación

La “Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG)” constituye la columna de la estructura en esta materia. Esta ley introdujo estándares avanzados de transparencia activa y estableció mecanismos concretos para garantizar el derecho de acceso a la información pública. Esta ley, como analiza Cotino Hueso, surge en un contexto de presión social y política por la transparencia, especialmente tras graves casos de corrupción y la crisis económica³³, lo que influyó significativamente en su configuración y alcance.

30 Ley Federal de Revocación de Mandato [LFRM], art. 19, fracc. V, Diario Oficial de la Federación [DOF], 14 de septiembre de 2021 (Mex.).

31 Comisión Estatal de Participación Ciudadana [CEPC], Guía del Gobierno Abierto (2021).

32 Emilio Guichot Reina, Transparencia y acceso a la información pública en España y en el derecho comparado (Civitas–Thomson Reuters, 2014).

33 Lorenzo Cotino Hueso, *El derecho fundamental de acceso a la información pública y la nueva Ley de Transparencia*, 195 Revista de Administración Pública 195 (2014).

Un aspecto distintivo del modelo español es que la regulación del derecho de acceso a la información pública se configura como un derecho de configuración legal. Esta característica tiene implicaciones significativas en términos de garantías y protección judicial; atendiendo tres pilares:

1. Publicidad activa, que obliga a todas las administraciones y entes públicos a difundir información sobre su gestión;
2. Derecho de acceso a la información, garantizado a cualquier persona sin necesidad de acreditar interés legítimo (arts. 12 a 24); y
3. Buen gobierno, que establece deberes de conducta, sanciones y responsabilidades para los servidores públicos (arts. 25 a 28).

En cumplimiento de esta ley se creó el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), órgano encargado de velar por la efectividad del derecho de acceso, formular recomendaciones y resolver reclamaciones. De acuerdo con el *Informe Anual 2023*, el CTBG resolvió favorablemente el 62 % de las reclamaciones presentadas por ciudadanos, consolidándose como una instancia de referencia en la interpretación uniforme de la Ley 19/2013.³⁴

Otra es la “Ley 39/2015³⁵, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, que en su artículo 133 incorpora mecanismos de consulta pública previa, audiencia e información pública en la elaboración normativa, reforzando el objetivo de garantizar que los ciudadanos participen en la creación de normas con rango de ley y reglamentos, de acuerdo con los principios de transparencia y participación recogidos también en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.³⁶ Dichas leyes introducen un cambio sustancial en la relación administración-ciudadanía, al incorporar la participación deliberativa dentro del proceso legislativo.

El desarrollo de la transparencia participativa se ha reforzado mediante la adhesión de España a la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP, por sus siglas en inglés) desde 2011, que ha impulsado la aprobación de planes nacionales orientados a fortalecer los compromisos de transparencia, participación, integridad y rendición de cuentas. En su Plan de Gobierno Abierto 2020–2024, el Gobierno de España destaca que “ [...]una democracia participativa requiere de la implicación ciudadana en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, a través de canales inclusivos, accesibles y transparentes [...]”.

³⁴ Alfonso Novales, *Transparencia y democracia: retos, limitaciones y reformas para una sociedad más abierta*, Revista Apuntes del IEE (diciembre de 2024).

³⁵ Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (B.O.E. 2015, 236) (Esp.).

³⁶ Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (B.O.E. 2015, 236) (Esp.).

En respuesta al valor de la participación en función del Gobierno Abierto existen experiencias como Decide Madrid, LAAAB Aragón o Participa GVA, que representan ejemplos paradigmáticos de mecanismos de consulta, deliberación y presupuestos participativos, articulados en el marco del Gobierno Abierto. Sánchez-Uscamayta et al. sostiene que la formación cívica es indispensable para el fortalecimiento de una ciudadanía crítica, reflexiva y comprometida con los valores democráticos³⁷, aludiendo a la importancia de la educación cívica en el uso efectivo de los instrumentos de participación.

Los informes del CTBG y del Consejo de Europa advierten sobre desafíos persistentes en el marco español: la falta de cumplimiento homogéneo entre niveles de gobierno, la baja participación digital en procesos normativos y la necesidad de fortalecer la alfabetización cívica y digital.³⁸ Estos retos subrayan que la plena efectividad del sistema no depende solo de la ley, sino de la consolidación de una cultura institucional abierta y de ciudadanía activa.

1.5.1.2. Plataformas e-consulta

El marco jurídico de estas herramientas se sustenta en el artículo 133 de la Ley 39/2015, que obliga a las administraciones públicas a promover la consulta pública previa a la elaboración de normas y reglamentos. Es así que, en la práctica, este mandato se ha operacionalizado mediante portales electrónicos que garantizan transparencia, trazabilidad y equidad de acceso.

Entre las experiencias más consolidadas destaca *Decide Madrid*, plataforma creada en 2015 por el Ayuntamiento de Madrid, que permite a la ciudadanía presentar propuestas, participar en consultas y decidir sobre presupuestos participativos; de acuerdo con Planchuelo, este sistema representa un hito en la institucionalización de la participación digital, al posibilitar la cogobernanza entre instituciones y ciudadanía mediante mecanismos verificables de deliberación.³⁹ La plataforma emplea software libre y algoritmos de transparencia que aseguran la trazabilidad del voto electrónico, además de incorporar criterios de equidad digital y accesibilidad universal.

Otro resultado es el Laboratorio de Aragón Gobierno Abierto (LAAAB), promovido por el Gobierno de Aragón desde 2017, según Olivar Cortés et al., este actúa como un espacio de innovación democrática donde se experimentan metodologías de

37 Jesús Oswaldo Sánchez-Uscamayta et al., *Formación ciudadana: Retos y desafíos de la sociedad actual*, 9 Revista Koinonía 277 (2024).

38 Consejo de Europa, Informe sobre participación ciudadana y Gobierno Abierto en los Estados miembros 2023 (2023).

39 Gregorio Planchuelo, «*Decide Madrid*»: cómo promover la participación ciudadana desde el Ayuntamiento de Madrid, en Participación ciudadana: experiencias inspiradoras en España 131 (Cecilia Güemes et al. eds., 2018).

design thinking e *inteligencia colectiva* aplicadas a la formulación de políticas públicas.⁴⁰ Su objetivo principal es convertir la participación ciudadana en una práctica transversal, no limitada a consultas formales, sino articulada con la creación colaborativa de normas y planes gubernamentales.

En el ámbito autonómico, la Comunitat Valenciana desarrolló la plataforma *Participa GVA*, destinada a canalizar procesos deliberativos y presupuestos participativos de carácter regional. De acuerdo con los informes del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana (CTBGV, 2023), esta herramienta ha permitido consolidar un modelo de consulta continua, donde las aportaciones ciudadanas son incorporadas en la evaluación de políticas sectoriales, fortaleciendo el principio de co-responsabilidad pública.⁴¹

A partir de estas aplicaciones, la Comisión Europea, a través del *eGovernment Benchmark 2023*, ha reconocido a España entre los países más avanzados en materia de gobierno digital, destacando su nivel de interoperabilidad, accesibilidad y enfoque centrado en el ciudadano en las plataformas de servicios públicos y participación en línea.⁴² A nivel doctrinal, autores como Novales destacan que las plataformas digitales han transformado el ejercicio del derecho de participación al reducir las asimetrías informativas entre gobierno y ciudadanía y ampliar las capacidades de control social a través de la transparencia de datos.⁴³ De igual forma, Sánchez-Uscamayta et al. subraya que la alfabetización digital y la formación ciudadana constituyen condiciones esenciales para garantizar una participación crítica y no meramente instrumental.⁴⁴

Las plataformas *e-consulta* se consolidan como un instrumento de democratización administrativa, que convierte el derecho a la información en un derecho de coproducción de lo público. Integradas en el marco normativo español, constituyen un instrumento clave para la transparencia, la rendición de cuentas y la legitimidad democrática, al permitir que la ciudadanía participe activamente en la gestión pública y en la elaboración de políticas.

1.5.2. Suiza

El modelo suizo es internacionalmente reconocido como el paradigma de la democracia directa, caracterizándose por la amplitud y profundidad de los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. En el sistema político

40 Raúl Oliván Cortés et al., *LAAAB. Laboratorio de Aragón [gobierno] abierto*, en Participación ciudadana: experiencias inspiradoras en España 85 (Cecilia Güemes et al. eds., 2018).

41 Consejo de Transparencia de la Comunitat Valenciana, Memoria Anual 2023 (2024).

42 European Commission, *eGovernment Benchmark 2023: The User-Centricity Decade* (2023).

43 Novales, *supra* nota 36, en 5.

44 Sánchez-Uscamayta et al., *supra* nota 39, en 276

suizo, la ciudadanía no solo elige a sus representantes, sino que interviene de manera regular y vinculante en la elaboración, modificación y derogación de normas a través de instrumentos como el referéndum y la iniciativa popular.

La estructura federal del Estado, junto con su tradición de descentralización y pluralismo lingüístico, ha favorecido un modelo político que integra la participación como principio sustantivo de legitimidad democrática. La Constitución Federal Suiza de 1999 establece un sistema de democracia semidirecta, en el que la soberanía popular se ejerce mediante tres mecanismos:

1. Iniciativa popular, que permite a 100,000 ciudadanos solicitar la modificación parcial o total de la Constitución (art. 138–139 CFS);
2. Referéndum obligatorio, aplicable a enmiendas constitucionales, adhesión a organizaciones supranacionales o tratados internacionales de largo alcance (art. 140 CFS); y
3. Referéndum facultativo, mediante el cual 50,000 ciudadanos pueden solicitar que una ley aprobada por el Parlamento sea sometida a votación popular (art. 141 CFS).⁴⁵

Estos mecanismos expresan la convicción de que la legitimidad política se deriva de la deliberación informada y del consentimiento ciudadano, no sólo del mandato representativo. Según el Departamento Federal de Asuntos Exteriores, la democracia directa garantiza que las decisiones importantes sean tomadas de manera compartida, fortaleciendo la responsabilidad y la cohesión social.⁴⁶ La experiencia suiza muestra un sistema donde la participación ciudadana está institucionalizada como práctica cotidiana de gobierno, y aunque difícilmente replicable en su totalidad, este modelo ofrece lecciones relevantes sobre la relación entre acceso a la información, deliberación pública y legitimidad democrática.

1.5.2.1. Democracia directa como referente

Suiza representa el paradigma contemporáneo de la democracia directa institucionalizada, entendida no solo como un mecanismo de consulta popular, sino como una forma de gobernanza participativa permanente. Desde su consolidación en el siglo XIX, el modelo suizo ha demostrado que la participación ciudadana puede coexistir con estabilidad política, eficiencia económica y altos niveles de satisfacción democrática.⁴⁷

45 Const. fed. (Suisse) [Constitution Fédérale] [C.P.] 18 avril 1999, RS 101 (Suiza).

46 Federal Department of Foreign Affairs [FDFA], Switzerland's Political System (2022).

47 Zoltán Tibor Pállinger, *Direct Democracy – The Swiss Experience* (Liechtenstein Inst. Working Paper No. 14, 2007).

De acuerdo con Daniel Kübler, la democracia directa suiza se erige sobre un entramado de instrumentos constitucionales que permiten a la ciudadanía incidir de manera vinculante en el proceso legislativo: la iniciativa popular, el referéndum obligatorio y el referéndum facultativo.⁴⁸ Cada uno de estos mecanismos garantiza que la voluntad popular tenga fuerza normativa y controle la acción de los poderes públicos, haciendo del votante un actor permanente en la construcción del orden político y económico nacional.

En un plano más teórico, Anduiza Perea sostiene que el modelo suizo combina el consociacionalismo⁴⁹ con la democracia directa, conformando una cultura política basada en la negociación y el compromiso. Esta simbiosis — explica— ha permitido mantener un equilibrio entre la pluralidad de intereses cantonales, lingüísticos y religiosos, evitando que la toma de decisiones derive en la tiranía de la mayoría.⁵⁰ De esta forma, la democracia directa no sustituye al sistema representativo, sino que lo complementa mediante la autocorrección institucional.

El modelo también encuentra respaldo empírico en los indicadores de gobernabilidad, ya que estudios recientes del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) muestran que Suiza figura entre los países con mayor calidad democrática y menor percepción de corrupción, atributos asociados a la transparencia y rendición de cuentas derivadas de su práctica participativa continua.⁵¹ En la misma línea, Vílchez-Vargas afirma que la participación ciudadana efectiva solo es posible en sociedades donde la democracia representativa se complementa con mecanismos de democracia directa, capaces de garantizar el acceso a la información y la corresponsabilidad cívica.⁵² Cabe señalar que, mecanismos de democracia directa pueden favorecer a grupos bien organizados y dejar fuera a minorías menos estructuradas o con menos recursos para movilizarse.

1.5.2.2. Mecanismos de información pública en referendos

El proceso institucional suizo incluye una fase pre-parlamentaria de consulta pública, en la que el gobierno solicita la opinión de los actores interesados antes

48 Daniel Kübler, *Citizen Participation Through Direct Legislation: A Road to Success? A Perspective from Switzerland*, 4 Global Public Policy and Governance 184 (2024).

49 Arend Lijphart, *Consociational Democracy*, 21 World Politics 207 (1969).

50 Eva Anduiza Perea, *Consociacionalismo y democracia directa en Suiza*, 85 Revista de Estudios Políticos 291 (1994).

51 International Institute for Democracy and Electoral Assistance [IDEA], *The Global State of Democracy 2021* (2021).

52 Nilber Vílchez-Vargas, *Participación Ciudadana y Gobernabilidad Democrática en Gobiernos Locales*, 2 Rev. Amazónica de Ciencias Económicas e434 (2023). <https://doi.org/10.51252/race.v2i1.434>

de presentar propuestas legislativas al parlamento. Sciarini considera que esto incluye notablemente la institucionalización de una fase pre-parlamentaria de consulta, en la que el gobierno busca la opinión de las partes interesadas sobre las propuestas legislativas antes de que se presenten al parlamento.⁵³

A nivel federal, la Cancillería Federal (*Bundeskanzlei*) apoya al Gobierno en la comunicación oficial y “redacta las exposiciones explicativas sobre las votaciones populares”, además de publicar las decisiones del Consejo Federal.⁵⁴ En cada jornada nacional se articulan varios dispositivos coordinados desde “*admin.ch*”: página oficial de la votación, “explicaciones del Consejo Federal”, guía práctica de “cómo, cuándo y dónde votar” y la app *VoteInfo* (información en tiempo real y documentos oficiales).

Desde 2016, la Cancillería complementa el folleto explicativo con videos breves y neutrales que presentan la cuestión sometida a votación, los argumentos institucionales y las consecuencias jurídicas, acompañados de rueda de prensa y alocución televisiva del Consejo Federal. Este conjunto [folleto explicativo (*Abstimmungsbüchlein*), videos, web y app] constituye el paquete informativo estándar previo a cada referéndum, y su finalidad es asegurar accesibilidad, trazabilidad y neutralidad de la información de base.

Su propia Constitución Federal establece qué materias deben someterse a referéndum obligatorio (art. 140) y cuáles pueden ser impugnadas vía referéndum facultativo (art. 141), lo que activa el dispositivo informativo federal en cada caso; Kübler resume hallazgos de encuestas postelectorales: aunque en promedio la concurrencia y el conocimiento factual varían según el tema, campañas más intensas aumentan la comprensión del electorado.⁵⁵

En el mismo sentido, el análisis clásico de Anduiza sobre el referéndum del Espacio Económico Europeo (EEE)⁵⁶ mostró que la exposición informativa sostenida elevó la percepción de suficiencia informativa: al cierre de la campaña, más de dos tercios de quienes votaron consideraban que contaban con información suficiente, y el porcentaje de “*votantes incompetentes*” fue notablemente inferior al de otras votaciones federales.⁵⁷

Más allá del soporte normativo y operativo, la función de estos mecanismos es deliberativa y pedagógica: la difusión homogénea de información oficial reduce asimetrías, además de que busca sostener la confianza pública. Los datos

53 Pascal Sciarini, *Decision-Making Processes*, en *The Oxford Handbook of Swiss Politics* 451 (Philipp Emmenegger et al. eds., 2024).

54 Swiss Federal Chancellery, *The Federal Chancellery – Information Brochure* (No. 104.802. eng, 2023).

55 Kübler, *supra* nota 50, en 184.

56 El Espacio Económico Europeo (EEE) reúne a los Estados miembros de la UE y a tres de los cuatro Estados de la AELC (Islandia, Liechtenstein y Noruega) en un mercado interior regulado por las mismas normas básicas.

57 Anduiza Perea, *supra* note 52, at 298.

comparados de la OCDE sitúan a Suiza con niveles de confianza en el gobierno y de satisfacción con servicios públicos superiores al promedio de la organización, un resultado consistente con sistemas que institucionalizan información previa y participación frecuente.⁵⁸

1.5.3. Brasil

La piedra angular del régimen brasileño de transparencia es la Ley de Acceso a la Información – “Lei 12.527/2011” (LAI), sancionada⁵⁹ el 18 de noviembre de 2011. Esa ley impulsó la consolidación del derecho constitucional al acceso a la información pública, regulando procedimientos, plazos, recursos y obligaciones de publicidad activa.⁶⁰ La evaluación de la Oficina del Control General de Brasil, la LAI estableció un cambio de lógica: la publicidad es la regla y el secreto la excepción, y todas las entidades federativas, ramas del poder y niveles de gobierno están obligadas a obedecer ese mandato.⁶¹

No obstante, su implementación ha enfrentado desafíos: en los niveles subnacionales (estados y municipios), los recursos técnicos, administrativos y culturales para cumplir las obligaciones de transparencia parecen más débiles, cabe señalar que estudios empíricos muestran que no todas las solicitudes de información son satisfechas ni con rapidez, tal es el caso de; “*What do Brazilian citizens use the Freedom of Information Law for?*” en el que se observa que la mayoría de las solicitudes de acceso fueron presentadas por ciudadanos individuales (76%), y no por periodistas ni organizaciones civiles, entre las temáticas más frecuentes están la transparencia administrativa y personal del sector público, el presupuesto y gasto público, las obras e infraestructura, la educación y salud pública, y la seguridad pública.

El 65% de las solicitudes se relacionan con control de gestión y uso de recursos públicos, reflejando un interés ciudadano en la rendición de cuentas gubernamental. Cabe señalar que el 69% de los usuarios declaró haber recibido respuesta a su solicitud, pero solo el 45% la consideró completa o satisfactoria. El estudio destaca que las deficiencias en la calidad de las respuestas (información incompleta o evasiva) reducen el potencial transformador de la LAI. La conclusión general del estudio señala que el mayor desafío de la LAI no es jurídico sino cultural; “El principal obstáculo para la transparencia en Brasil no es la ley, sino

58 OECD, Government at a Glance 2023: Switzerland (2023).

59 En el contexto jurídico brasileño, el verbo “sancionar” (do lat. *sanctionare*) tiene un significado formal preciso: el acto por el cual el Presidente de la República aprueba un proyecto de ley aprobado por el Congreso Nacional, conforme al artículo 66 de la Constituição Federal de 1988.

60 Alex Volnei Teixeira et al., Public Administration: A Critical Analysis of the Brazilian Law on Access to Public Information, 2 Revista Jurídica 493 (Curitiba, 2016).

61 OECD, Implementation of the Access to Information Act, Electronic System for the Citizen Information Service (E-SIC), OPSI (2012).

la práctica cotidiana de una administración pública poco acostumbrada a rendir cuentas al ciudadano.”⁶²

1.5.3.1. Presupuesto participativo

El marco normativo brasileño reconoce y promueve la participación ciudadana a través de la Constitución Federal de 1988, que establece en su artículo 14 los instrumentos de democracia directa: plebiscito, referéndum e iniciativa popular.⁶³ El presupuesto participativo ha sido objeto de numerosos estudios académicos que destacan su impacto en la inclusión social y la transparencia. Este mecanismo nace como una innovación institucional que buscaba integrar a los ciudadanos no solo en la definición de prioridades presupuestarias, sino en la distribución efectiva de los recursos municipales, estableciendo un proceso de deliberación pública sobre el uso del dinero público.⁶⁴

Sin embargo, el desarrollo del presupuesto participativo en Brasil no ha sido homogéneo, esto se debe a que, mientras las grandes capitales consolidaron procesos deliberativos sólidos, en municipios pequeños la práctica se ha visto limitada por la falta de recursos técnicos y por la dependencia política de los gobiernos locales. En este sentido, Fedozzi advierte que el presupuesto participativo se enfrenta a una doble tensión: institucionalizarse sin perder su potencial transformador y adaptarse a la era digital sin caer en la mera consulta simbólica.⁶⁵

Actualmente, el Gobierno Federal promueve un nuevo ciclo de participación a través del Plano Plurianual Participativo (PPA Participativo 2024–2027), que busca trasladar la lógica del presupuesto participativo al ámbito nacional mediante plataformas digitales y consultas territoriales.⁶⁶ A pesar de los avances, persisten desafíos estructurales evidentes como la baja representatividad de sectores marginados, la falta de continuidad entre administraciones y la fragilidad jurídica de los acuerdos deliberativos, que dependen más de la voluntad política que de un marco legal vinculante.

62 Juliana Sakai et al., What Do Brazilian Citizens Use the Freedom of Information Law for? (Transparência Brasil, 2023).

63 Constituição Federal [C.F.] [Constitution] art. 14 (Bra.).

64 Yves Sintomer et al., Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges, 13 Int'l J. Urb. & Reg'l Res. 164 (2008)..

65 Luciano Fedozzi, Orçamento Participativo: Reflexões sobre o processo em Porto Alegre e sus desdobramentos 45 (2017).

66 Presidência da República, Informe de Participación Social en el Plan Plurianual (PPA) 2024–2027 (2023) (Bra.).

1.5.4. México

“Derecho a la información para la participación ciudadana en procesos consultivos”; título del presente ensayo, cuyos elementos pudieran incluso parecer naturales en favor de un panorama democrático, guardan en su haber elementos mucho más profundos. En esta ecuación cívica, el derecho a la información constituye el fundamento que permite al ciudadano —concebido como agente de cambio— ejercer un pensamiento crítico y fundamentar su intervención en los asuntos públicos (proceso cognitivo). La participación ciudadana es la manifestación activa de ese ejercicio, mientras que la información es el insumo esencial que habilita y motiva dicha participación. Por su parte, los procesos consultivos representan los mecanismos institucionales que el Estado debe garantizar y poner a disposición de la ciudadanía para materializar una democracia sustantiva y deliberativa.

Sin embargo, la efectividad de esta relación no depende únicamente de la existencia de canales de consulta, sino también de la confianza pública y la rendición de cuentas, elementos indispensables para cerrar el ciclo de gobernanza democrática. Poco menos de la mitad de los mexicanos (45 %) cree que el sistema político permite que personas como ellos puedan expresar su opinión sobre lo que hace el gobierno. Este nivel de confianza en el gobierno nacional es 15 puntos porcentuales mayor que el promedio de los países de la OCDE (30 %).⁶⁷

1.5.4.1. Confianza en las instituciones públicas en México: resultados y recomendaciones OCDE (2024)

De acuerdo con la OCDE, México se ubica entre los países con menor nivel de confianza institucional en su estudio *“OECD Survey on the Drivers of Trust in Public Institutions: 2024 Results”*, mismo que revela que gran parte de la población percibe insuficiencia en la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad gubernamental, factores que inciden directamente en la legitimidad democrática.

En 2023 el 54% de las personas en México declaró confianza alta o moderadamente alta en el gobierno federal (escala 0–10, categorías 6–10); por institución, los niveles de confianza alta o moderadamente alta son los siguientes: policía (58%), otras personas (56%), gobierno federal (54%), administración pública federal (55%), tribunales y sistema judicial (53%), medios de comunicación (50%), parlamento nacional (43%) y partidos políticos (33%). La percepción de integridad presenta rezagos: solo 27% espera que un empleado público rechace sobornos

67 OECD, Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Mexico (2024).

para agilizar un servicio; 45% estima que el sistema político les permite expresar su opinión sobre lo que hace el gobierno.

La confianza declarada en instituciones clave (gobierno federal, administración pública y poder judicial) coexiste con déficits de integridad percibida (soborno) y canales de voz percibidos como insuficientes; la satisfacción con servicios administrativos y educativos y la expectativa de mejoras tras quejas sugieren un potencial para que la información pública y los procesos consultivos eleven la confianza procedimental (cuando están bien diseñados y devuelven resultados visibles a la ciudadanía). Para efectos comparados, el binomio transparencia-participación, debe leerse a la luz de integridad y capacidad de respuesta: la información por sí sola no corrige percepciones de soborno ni amplía por sí misma la voz efectiva en política pública; requiere diseño institucional, retroalimentación y aplicación consistente.

La OCDE concluye que, aunque México muestra niveles de confianza superiores al promedio de los miembros, en varias instituciones, persisten desafíos importantes en materia de integridad, transparencia y participación ciudadana. Las interacciones cotidianas con los servicios públicos generan mayor satisfacción que la percepción sobre decisiones políticas complejas, y la corrupción sigue siendo un obstáculo relevante para la confianza institucional.

1.5.4.2. Acceso a la información en México en la era de: “Transparencia para el Pueblo”

Para el año 2025 se marca un punto de inflexión en la genealogía del acceso a la información y la participación ciudadana en México, pues se consumó la eliminación del INAI, una institución con funciones garantes del derecho al acceso público, lo que genera un escenario de incertidumbre estructural para la transparencia y la fiscalización social; esta transición institucional ha sido descrita por especialistas críticos como un retroceso en materia de garantes de transparencia.

Tras las funciones de tutela del acceso a la información pública y la protección de datos personales quedarán bajo la responsabilidad de la Secretaría Anticorrupción y de Buen Gobierno (SABG), a partir de la creación del órgano “Transparencia para el Pueblo”; este cambio normativo y estructural implica modificar no solo atribuciones, sino también dinámicas institucionales de control social, coordinación intergubernamental y autonomía funcional.

El Acuerdo por el que se emite el Padrón de Sujetos Obligados competencia de Transparencia para el Pueblo, publicado el 16 de julio de 2025, define la nueva arquitectura institucional: las dependencias, órganos desconcentrados, entidades y fideicomisos de la Administración Pública Federal deberán rendir cuentas ante “Transparencia para el Pueblo”; mientras que los poderes Legislativo, Judicial,

órganos constitucionales autónomos y partidos políticos quedan bajo la vigilancia de sus propias autoridades garantes internas.

El órgano cuenta con seis direcciones generales, entre ellas la Dirección General de Recursos de Revisión e Inconformidad, responsable de resolver quejas de los ciudadanos, e imponer medidas de apremio a las dependencias que incumplan sus obligaciones de transparencia. A diferencia del extinto INAI, “*Transparencia para el Pueblo*” opera bajo un modelo desconcentrado y sectorizado, cuyo Consejo Nacional —instalado formalmente el 16 de mayo de 2025— está presidido por la Secretaría de Anticorrupción y Buen Gobierno, Raquel Buenrostro, con el argumento de lograr un ahorro presupuestal del 52% (500 millones de pesos anuales)⁶⁸ y una mayor eficiencia operativa. Esta reorganización se acompaña de la creación de un Tribunal Especializado, a cargo del Poder Judicial, para resolver los reclamos ciudadanos, lo que busca evitar la concentración de funciones y fortalecer la imparcialidad en la resolución de controversias.

Este Consejo es descrito en su Comunicado No. 001, del 18 de mayo de 2025, como “[...] el órgano colegiado y máximo rector de coordinación y deliberación del Sistema Nacional de Acceso a la Información Pública [...]”⁶⁹, encargado de generar criterios homologados y propuestas de política pública en la materia.

El Comunicado No. 002 del 5 de agosto de 2025, emitido por el propio órgano, reportó que “*Transparencia para el Pueblo*” había recibido 2,635 recursos de revisión, de los cuales solo 14.6% fueron desechados, el porcentaje más bajo desde 2014, según la “*Estadística histórica del Pleno 2014–marzo 2025*” de la Dirección General de Atención al Pleno del INAI.⁷⁰

En materia de participación ciudadana, los comunicados institucionales No. 003 de agosto de 2025 muestran una orientación hacia la vinculación social y territorialización del derecho de acceso a la información. Se destaca la creación de CONECTA, Oficina de Transparencia al Servicio del Pueblo, como espacio de atención presencial, telefónica y digital, que entre mayo y julio de 2025 atendió 1,945 consultas ciudadanas⁷¹.

68 Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, Inician trabajos autoridades garantes federales de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Comunicado (12 de mayo de 2025).

69 Transparencia para el Pueblo, *Comunicado No. 001: Instalación del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Acceso a la Información Pública* (18 de mayo de 2025).

70 Transparencia para el Pueblo, *Comunicado No. 002: El porcentaje de desechamientos de recursos de revisión y de inconformidad realizado por Transparencia para el Pueblo es el más bajo históricamente...* (5 de agosto de 2025).

71 Transparencia para el Pueblo, *Comunicado No. 003: Brinda Transparencia para el Pueblo atención a la sociedad...* (18 de agosto de 2025).

1.5.4.3. Experiencias en consultas populares recientes

La última experiencia en materia de consulta popular a nivel nacional, fue la elección judicial de 2025, cuya participación se ubicó entre 12.5% y 13.3%, “ [...] la más baja en unas elecciones directas desde que hay datos fiables [...]” (desde 1994). Se instalaron 83,950 casillas (99.98%), la jornada registró 50 suspensiones de votación por incidentes calificados como menores.⁷²

En perspectiva comparada reciente, la participación se ubicó por encima de la consulta popular de 2021 -juzgar a ex presidentes- con 7.1% de la lista nominal, pero por debajo de la revocación de mandato de 2022 con 17.7%, por lo que, el nuevo ejercicio judicial se aproxima más a los niveles de mecanismos consultivos no vinculantes que a las elecciones legislativas/intermedias (p. ej., 41.3% en 2003) o presidenciales (63% en 2000), lo que subraya el desafío de legitimación democrática de figuras novedosas cuando información, diseño y logística no logran activar el interés ciudadano a gran escala. Desde el ángulo del derecho a la información, este caso deja tres lecciones inmediatas:

1. Oferta informativa y logística: aun con casillas prácticamente en su totalidad, la reducción de puntos de votación frente a procesos previos puede afectar la decisión de acudir a las urnas; este dato exige evaluar la suficiencia y claridad de la información previa (ubicación, horarios, modalidades especiales).
2. Comprensibilidad del objeto de la elección: la novedad institucional (elección judicial) demanda materiales explicativos accesibles sobre qué se decide, por qué es relevante y cuáles son las consecuencias del voto, con estándares de neutralidad y balance; de lo contrario, la baja comprensión reduce el incentivo a participar.
3. Ciclo de retroalimentación: los datos comparados (consulta 2021 vs. revocación 2022 vs. elección judicial 2025) sugieren que la participación crece cuando hay claridad de efectos y percepción de utilidad; sin rendición de cuentas post-voto (qué cambió gracias a la participación), se reproduce la apatía.

En síntesis, la elección judicial 2025 muestra que, sin información pública suficiente y operativamente amigable, incluso mecanismos formales de participación pueden quedar por debajo del umbral de legitimidad social, con tasas de asistencia equiparables a ejercicios consultivos no vinculantes. El rediseño institucional mexicano debe atender diseño normativo, pedagogía cívica y logística para que la participación no sea meramente ritual.

⁷² Instituto Nacional Electoral [INE], *Cómputos SPJ 2025 – SCJN Nacional / Candidatas*, <https://computospj2025.ine.mx/scjn/nacional/candidatas> (última visita 13 de octubre de 2025)

1.6. Estrategias para la construcción de una cultura participativa

Según la CEPAL, una estrategia de participación ciudadana representa un proceso organizado en diversas etapas que tiene por objetivo incorporar a las personas y grupos interesados y/o afectados por el asunto de interés público que aborda el instrumento de gestión pública en cuestión.⁷³ La construcción de una cultura participativa requiere pasar de los mecanismos formales de consulta a una arquitectura cívica sostenida en la información, la confianza institucional y la corresponsabilidad social, esta situación, implica diseñar estrategias multiescalares que integren a la ciudadanía en todas las fases de las políticas públicas —preparación, formulación, ejecución y evaluación—, con instrumentos metodológicos que aseguren participación efectiva y rendición de cuentas, no solo como un derecho, sino como una práctica cotidiana del desarrollo sostenible.

Si bien en México existen mecanismos formales de difusión y participación, como las conferencias matutinas del Ejecutivo federal y los procesos de revocación de mandato, la ausencia de autonomía en las autoridades garantes genera un conflicto de interés estructural. Cuando el propio ente gubernamental sujeto al escrutinio ciudadano asume simultáneamente la función de árbitro en los procesos de auditoría y rendición de cuentas, se debilita la imparcialidad y la eficacia de dichos mecanismos. El nuevo marco de transparencia plantea la necesidad de adaptar los mecanismos participativos, según el nivel de gobierno y el alcance de las decisiones públicas. Así, los instrumentos de participación ciudadana pueden clasificarse en tres niveles:

1. Nacional, donde se ubiquen las políticas públicas federales, los planes de inversión, los programas prioritarios del Ejecutivo y las leyes de presupuesto.
2. Estatal, que comprenda la planeación intermedia y políticas descentralizadas en sectores como salud, educación, desarrollo económico, etc.
3. Local o municipal, en donde se materialice el contacto más directo con la población mediante planes de desarrollo, presupuestos participativos, ordenamientos territoriales y programas comunitarios.

Es evidente que cada nivel requiere estrategias y herramientas diferenciadas, el objetivo común es garantizar que las decisiones respondan a las necesidades reales de los grupos sociales involucrados. En cuanto a la conexión con el ciudadano, la estrategia de participación ciudadana debe definirse conforme al nivel de involucramiento que se pretenda alcanzar:

⁷³ Alejandra Naser, Et al. *Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto* CEPAL, Documento de Proyectos LC/TS.2020/184, (2021)

Informativa	Consultiva	Decisoria	De cogestión
Donde el Estado proporciona información clara y verificable a la ciudadanía.	En el que se recaban opiniones y propuestas ciudadanas para integrarlas, total o parcialmente, en la toma de decisiones.	Que implica corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía en la definición de políticas y acciones.	Donde ambos actores —institucional y social— comparten la ejecución, seguimiento y evaluación de los programas o decisiones adoptadas.

No es equivalente organizar un taller de consulta, en el que la decisión final recae en la autoridad, a establecer un proceso deliberativo o de cogestión, en el que la ciudadanía y el gobierno deciden conjuntamente los contenidos y formas de implementación de las políticas públicas. La profundidad participativa, por tanto, refuerza y mide la legitimidad democrática del proceso.

En este nuevo escenario institucional mexicano, la participación ciudadana no puede entenderse como una formalidad, sino como una obligación compartida entre Estado y sociedad para la consolidación de un modelo de gobernanza abierta. El reto principal será, entonces, que “*Transparencia para el Pueblo*” y las autoridades garantes locales diseñen estrategias metodológicas y pedagógicas que permitan a los ciudadanos comprender, incidir y evaluar los procesos públicos, fortaleciendo así la confianza, la transparencia y la corresponsabilidad democrática.

III. CONCLUSIONES

La reingeniería del sistema de transparencia en México representa una apuesta ambiciosa por la eficiencia, la austeridad y la inclusión. El éxito de este modelo dependerá de su capacidad para equilibrar la centralización con la autonomía, la eficiencia con la garantía de derechos, y la transparencia formal con la transformación social. Solo así podrá consolidarse una democracia participativa y una administración pública verdaderamente abierta al escrutinio y la colaboración ciudadana.

El análisis comparado demuestra que el derecho de acceso a la información y la participación ciudadana son pilares indivisibles de la legitimidad democrática. En los países estudiados —Suiza, Brasil y España—, los mecanismos participativos se sostienen en una arquitectura jurídica que vincula transparencia, y el uso de herramientas tecnológicas para la misma autonomía de instituciones, deliberación

pública y rendición de cuentas, permitiendo que la ciudadanía incida de manera efectiva en la toma de decisiones. En México, estos elementos se encuentran en proceso de reconfiguración institucional, tras la creación de *"Transparencia para el Pueblo"*, lo que exige fortalecer los principios de integridad, apertura y confianza pública. Este nuevo modelo enfrenta desafíos estructurales:

1. Garantizar la autonomía real de la autoridad garante frente al Ejecutivo.
2. Evitar la politización o judicialización excesiva de los procesos de acceso a la información.
3. Mantener la calidad y exhaustividad de las resoluciones y el ejercicio de los derechos humanos, más allá de la reducción de costos.
4. Fortalecer la protección de datos personales en un entorno digital y de vigilancia creciente.
5. Traducir la transparencia formal en transformación social, especialmente para grupos vulnerables.

El involucramiento de expertos, académicos y organismos internacionales en los foros y paneles organizados por *"Transparencia para el Pueblo"* es un signo positivo de apertura y diálogo, pero la consolidación de una cultura de transparencia efectiva dependerá de la capacidad institucional para sostener estos principios en la práctica cotidiana.

Las experiencias internacionales analizadas confirman que la participación efectiva requiere tres condiciones básicas: información comprensible y accesible; canales de consulta y deliberación con impacto real en las decisiones públicas; y estructuras estatales capacitadas para facilitar el diálogo social. Donde estas condiciones se cumplen, la participación se convierte en una herramienta de gobernanza y no en un mero procedimiento administrativo. En contraste, la falta de mecanismos de seguimiento y de metodologías inclusivas genera desconfianza y debilita la cohesión institucional.

México se encuentra ante una oportunidad histórica para redefinir la relación entre Estado y ciudadanía. La eliminación del INAI y la transferencia de sus funciones a un nuevo órgano administrativo implican el riesgo de retroceso en materia de autonomía, pero también el potencial de reinventar la transparencia desde una perspectiva social y territorial, donde la información sea un bien público y no un privilegio burocrático. Para lograrlo, es indispensable consolidar estrategias de cogestión y contraloría social, así como fortalecer la educación cívica y digital que permita a la población participar informadamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- Anduiza Perea, Eva, *Consociacionalismo y democracia directa en Suiza*, 85 *Revista de Estudios Políticos* 291 (1994).
- Concha Cantú, Hugo Alejandro, *La revocación de mandato a juicio. Análisis de las sentencias SUP-RAP-439/2021 y acumulados*, en *Justicia Electoral en Movimiento* (TEPJF, 2024).
- Cotino Hueso, Lorenzo, *El derecho fundamental de acceso a la información pública y la nueva Ley de Transparencia*, 195 *Revista de Administración Pública* 195 (2014).
- Fedozzi, Luciano, *Orçamento Participativo: Reflexões sobre o processo em Porto Alegre e seus desdobramentos* (2017).
- Fix-Zamudio, Héctor, *Las Reformas Constitucionales Mexicanas de Junio de 2011 y sus Efectos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (2.^a ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2020).
- García Ramírez, Sergio et al., *La Libertad de Expresión en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* (2020).
- Gómez Marinero, Carlos Martín, *El derecho a la información en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia mexicana*, 46 *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 339 (2022).
- Guichot Reina, Emilio, *Transparencia y Acceso a la Información Pública en España y en el Derecho Comparado* (Civitas–Thomson Reuters, 2014).
- Kübler, Daniel, *Citizen Participation Through Direct Legislation: A Road to Success? A Perspective from Switzerland*, 4 *Global Public Policy and Governance* 184 (2024).
- Lijphart, Arend, *Consociational Democracy*, 21 *World Politics* 207 (1969).
- Novales, Alfonso, *Transparencia y democracia: retos, limitaciones y reformas para una sociedad más abierta*, *Revista Apuntes del IEE* (diciembre de 2024).
- Oliván Cortés, Raúl et al., *LAAAB. Laboratorio de Aragón [gobierno] abierto*, en *Participación Ciudadana: Experiencias Inspiradoras en España* 85 (Cecilia Güemes et al. eds., 2018).
- Pállinger, Zoltán Tibor, *Direct Democracy – The Swiss Experience* (Liechtenstein Inst. Working Paper No. 14, 2007).
- Peschard, Jacqueline, *Democracia y transparencia: binomio indisoluble*, 44 *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática* 7 (2022).
- Planchuelo, Gregorio, «Decide Madrid»: cómo promover la participación ciudadana desde el Ayuntamiento de Madrid, en *Participación Ciudadana: Experiencias Inspiradoras en España* 131 (Cecilia Güemes et al. eds., 2018).
- Sánchez-Uscamayta, Jesús Oswaldo et al., *Formación ciudadana: Retos y desafíos de la sociedad actual*, 9 *Revista Koinonía* 277 (2024).

Sciarini, Pascal, *Decision-Making Processes*, en *The Oxford Handbook of Swiss Politics* 451 (Philipp Emmenegger et al. eds., 2024).

Sintomer, Yves et al., *Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges*, 13 Int'l J. Urb. & Reg'l Res. 164 (2008).

Teixeira, Alex Volnei et al., *Public Administration: A Critical Analysis of the Brazilian Law on Access to Public Information*, 2 Revista Jurídica 493 (2016).

Verdugo Silva, Julio Teodoro, *Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación*, en *La Dosis Hace el Veneno: Análisis de la Revocatoria del Mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (Yanina Welp & Uwe Serdült eds., 2014).

Vílchez-Vargas, Nilber, *Participación Ciudadana y Gobernabilidad Democrática en Gobiernos Locales*, 2 Rev. Amazónica de Ciencias Económicas e434 (2023).

LA CONSTITUCIÓN Y EL FIN DE LAS LIBERTADES: SOBRE EL PODER QUE REESCRIBE LA CONSTITUCIÓN, LOS LÍMITES QUE INTENTAN CONTENERLO Y EL CONTROL INTERNACIONAL COMO LA ÚLTIMA LÍNEA DE DEFENSA

THE CONSTITUTION AND THE END OF LIBERTIES: ON THE POWER THAT REWRITES THE CONSTITUTION, THE LIMITS THAT SEEK TO CONTAIN IT, AND INTERNATIONAL CONTROL AS THE LAST LINE OF DEFENSE

Fecha de recepción: 17 de diciembre de 2025 | Fecha de aceptación: 5 de febrero de 2026

Diego Enrique SILVA DÍAZ*

Resumen

Este trabajo analiza la problemática de las reformas constitucionales inconstitucionales en México, tomando como punto de partida las reformas de 2024 en materia del Poder Judicial. Se examina cómo la erosión democrática contemporánea se materializa a través de los propios mecanismos y procedimientos formales de enmienda, escudándose en discursos de mayoría y soberanía popular que terminan por debilitar la división de poderes, el debido proceso y el acceso a la justicia. Mediante la distinción teórica entre Poder Constituyente, Poderes Constituidos y Poder Reformador, el trabajo sostiene que la facultad de enmienda no es soberana ni ilimitada, sino que encuentra fronteras materiales infranqueables en los derechos humanos y los principios fundamentales del Estado contemporáneo. Ante la vedada procedencia de los medios de control constitucional internos, para revisar reformas a la Constitución, el estudio

concluye que el escrutinio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Control de Convencionalidad representan el freno de emergencia necesario para evitar que la Constitución se destruya a sí misma desde adentro.

Palabras clave: Reforma constitucional inconstitucional, Poder Reformador, Control de Convencionalidad, Derechos Humanos, Democracia Constitucional.

Abstract

This paper analyzes the issue of unconstitutional constitutional amendments in Mexico, taking as a starting point the 2024 judicial reforms. It examines how contemporary democratic erosion materializes through formal amendment mechanisms and procedures themselves, hiding behind discourses of majority rule and popular sovereignty that ultimately undermine the separation of powers, due process, and access

* Abogado por la Universidad del Valle de México. Candidato a Maestro en Derecho con orientación en Derechos Humanos y Garantías por el Programa de Posgrado de la División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Catedrático del Departamento de Derecho en la Universidad Autónoma de Guadalajara. Asociado de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C.

to justice. By making a theoretical distinction between Constituent Power, Constituted Powers, and the Amending Power, the study argues that the power to amend is neither sovereign nor unlimited, but rather finds impassable substantive boundaries in human rights and the fundamental principles of the contemporary State. In light of the restricted applicability of domestic constitutional review mechanisms for assessing constitutional amendments, the study concludes that

scrutiny by the Inter-American System of Human Rights and the Conventionality Control represent the necessary emergency brake to prevent the Constitution from destroying itself from within.

Keywords: Unconstitutional constitutional amendment, Amending Power, Conventionality Control, Human Rights, Constitutional Democracy.

SUMARIO: I. Las primeras pinceladas del retroceso. II. Cuando una Constitución deja de ser Constitución. III. ¿El jugador define las reglas del juego?. IV. Un necesario freno de emergencia. V. Antes de que sea demasiado tarde. VI. Bibliografía.

I. LAS PRIMERAS PINCELADAS DEL RETROCESO

En México, sostener que una Reforma Constitucional puede llegar a ser Inconstitucional es, prácticamente, adquirir un pase directo hacia la descalificación por parte de quienes, por un lado, tienen una deferencia absoluta hacia todo lo que está plasmado en el texto constitucional, y por la otra, de la clase política mayoritaria, quienes, en su afán de proteger sus decisiones, apelan a herramientas discursivas como la Supremacía de la Constitución o la voluntad popular inequívoca. Creo, sin embargo, que es posible aceptar que, en ciertos escenarios, una Reforma Constitucional sí puede llegar a ser Inconstitucional, pero no porque se intente medir al parámetro con el mismo parámetro —ello conduciría al absurdo—, sino porque su contenido sea contrario a la Estructura Básica de la Constitución y a los compromisos internacionales que gozan de jerarquía constitucional.

El mismo escenario se espera y, creo yo, en una mayor medida, cuando se señala que quienes tienen la facultad Reformadora de la Constitución deben estar sujetos a límites sobre lo que puede ser o no reformado, más allá de que se cumpla con las reglas procedimentales para las enmiendas constitucionales. Y es que con frecuencia se alega en las instancias políticas que cualquier enmienda constitucional está justificada porque emana de la voluntad popular, pero, en un contexto donde las Democracias latinoamericanas empiezan a

verse desmanteladas, paradójicamente, a partir de los mismos procedimientos democráticos, resulta necesario reabrir el debate y admitir que, en ciertos contextos, las violaciones a Derechos Humanos y a la Democracia pueden derivar del diseño constitucional que resulta del órgano que tiene a su cargo la facultad de reformar las disposiciones Constitucionales.

No obstante, aun cuando sea evidente que puedan existir reformas que contradigan los Principios Fundamentales de la Constitución o a sus compromisos internacionales, que el Poder Reformador tiene límites materiales y no puede Reformar más que aquello que le está permitido, la pregunta que queda pendiente es: ¿A qué mecanismo puede acudir la ciudadanía para cuestionar una Reforma Constitucional que afecta su esfera de Derechos? ¿por qué debe existir tal mecanismo si —en teoría— la Enmienda emana de un órgano con suficientes credenciales Democráticas? México tiene un caso particular: la misma Constitución mexicana impide la revisión judicial de Reformas Constitucionales, o por lo menos, están vedados de esta posibilidad los mecanismos internos, como la Controversia Constitucional, la Acción de Inconstitucionalidad¹ y el Juicio de Amparo.²

¿Qué posibilidad de defensa queda, entonces? La respuesta, a mi juicio, está en el eventual escrutinio internacional que llegare a ejercer la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante el Control de Convencionalidad. Su intervención no solo es posible, sino necesaria y, sobre todo, justificada, aun cuando en la arena política se construyan argumentos que busquen darle preponderancia al texto constitucional bajo el —añejo y superado— argumento del respeto a la Soberanía.³

Justamente, de estas reflexiones quiero ocuparme en este ensayo. Desde luego, reconozco que tratar de hacer un desarrollo puntual del tema—abarcando aspectos teóricos, históricos y jurisprudenciales— llevaría a exceder el propósito de estas líneas. Sin embargo, me permitiré esbozar —al menos— algunas consideraciones generales y poner el tema en la mesa de debate de la agenda constitucional contemporánea. Estoy convencido de que, de llegar a definir una doctrina sólida y respetable sobre las Reformas Constitucionales Inconstitucionales, los límites al Poder de la Reforma y del Control de Convencionalidad de Enmiendas, estaremos

1 La actual configuración del último párrafo del artículo 105 Constitucional establece: “Son improcedentes las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto controvertir las adiciones o reformas a esta Constitución.”

2 El impedimento se encuentra en la última parte de la fracción II del artículo 107 Constitucional, al disponer que “[n]o procederá el juicio de amparo contra adiciones o reformas a esta Constitución.”

3 Cfr. Rubén Mosso & Alma Salazar Méndez, México defiende ante la CIDH implementación de la reforma judicial, Milenio (12 de nov. de 2024). <https://www.milenio.com/policia/gobierno-de-mexico-justifica-a-la-reforma-judicial-ante-el-cidh>. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, México: Reforma judicial, Youtube (12 de nov. de 2024). <https://www.youtube.com/watch?v=hRYKNdGnJ4s>.

frente a un nuevo estándar que permita medir el margen de actuación del órgano Reformador y considerar al escrutinio internacional como necesario *freno de emergencia*, antes de que la Democracia sepulte a la misma Democracia.

II. CUANDO UNA CONSTITUCIÓN DEJA DE SER CONSTITUCIÓN

Hoy, en pleno siglo XXI, el dismantelamiento de las Democracias ya no se da a manera de golpes de Estado militares que instauran la Dictadura militar, sino a través de los mismos procedimientos Democráticos, donde, de manera sutil y dosificada, el retroceso comienza con decisiones formalmente democráticas y justificadas por el argumento de mayorías, pero que, en sustancia, van dismantelando desde adentro sus cimientos.⁴

Así, bajo la consigna de empoderar al *Pueblo*, democratizar instituciones o eliminar a los opositores de la voluntad popular, se van presentando nuevos diseños institucionales, como la reelección presidencial indefinida⁵, la suspensión de garantías judiciales⁶, la erradicación de órganos autónomos, la denuncia de tratados internacionales⁷, la destitución de Jueces⁸, la descalificación a periodistas y medios de comunicación⁹ o incluso, el ejercicio desmedido de la facultad de Reforma Constitucional.¹⁰ Como ejemplo de este último —que es donde centraré mi análisis—, en septiembre y octubre de 2024, se aprobaron dos grandes Reformas a la Constitución mexicana. La

⁴ México corre el riesgo de un golpe de estado contemporáneo con reforma judicial: Gargarella, Aristegui Noticias (1 de nov. de 2024), <https://aristeginoticias.com/0111/mexico/mexico-corre-el-riesgo-de-un-golpe-de-estado-contemporaneo-con-reforma-judicial-gargarella/>; una explicación detallada para entender las causas del dismantelamiento democrático se puede encontrar en Steven Levitsky & Daniel Ziblatt, *Cómo mueren las democracias* (Gemma Deza Guil trad., Ed. Ariel 2018).

⁵ Cfr. *El Tribunal Constitucional de Bolivia anula la reelección indefinida e inhabilita a Evo Morales para las elecciones de 2025*, BBC News Mundo (30 de dic. de 2023), <https://www.bbc.com/mundo/articulos/czdljnjqwq5o>; La Figura de la Reelección Presidencial Indefinida en Sistemas Presidenciales en el Contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-28/21, Corte Id.H. (ser. A) No. 28, párr. 98 (7 de junio de 2021); Jennifer Desirée Coto Emorine, Bolivia y el “derecho humano” de la reelección presidencial indefinida ante el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, Red Dialoga, 8 de feb. de 2021, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/dialoga/reportajes/VII-Edicion/Reeleccion-Presidencial-Bolivia-Jennifer-Desiree.pdf>

⁶ Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87, Corte Id.H. (ser. A) No. 8, párr. 36 (6 de octubre de 1987).

⁷ La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos. Opinión Consultiva OC-26/20 de 9 de noviembre de 2020. Serie A No. 26, párr. 58; Carlos M. Ayala Corao, *Inconstitucionalidad de la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por Venezuela*, 19 Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 43, 43–79 (2013).

⁸ Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Corte IDH (ser. C) No. 71 (31 de enero de 2001).

⁹ Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Corte IDH (ser. C) No. 107, párr. 119 (2 de julio de 2004).

¹⁰ Caso Gelman vs. Uruguay, Fondo y Reparaciones, Sentencia, Corte IDH (ser. C) No. 221, párr. 149 n.229 (24 de febrero de 2011).

primera, respecto al Poder Judicial (llamada Reforma Judicial), que introdujo la elección popular como mecanismo de designación de Jueces y Magistraturas —sustituyendo al sistema de evaluaciones y concursos de oposición—, y la segunda (llamada Reforma de Supremacía Constitucional), que —como respuesta política a las impugnaciones que se promovieron contra la *Reforma Judicial*— vetó la procedencia de la Controversia Constitucional, la Acción de Inconstitucionalidad y el Juicio de Amparo como mecanismos de defensa contra reformas constitucionales.¹¹

¿Qué característica comparten los casos a los que me he referido líneas arriba? Que todos, en menor o en mayor medida, han utilizado recursos argumentativos como la voluntad popular, la mayoría democrática y el respeto a la soberanía nacional para justificarse. En el caso mexicano, estas estrategias se fusionaron en una misma, donde los defensores de las Reformas sostenían que si la Constitución establece dicho mecanismo de designación de Jueces y de blindaje de Reformas, es porque así lo decidió la mayoría designada por la voluntad popular, porque es texto vigente de la Constitución y, por tanto, ni los Jueces ni las minorías pueden ir en contra de la “soberanía del Pueblo”.

En mi opinión, esto es altamente riesgoso para la estabilidad de las Democracias Constitucionales de la región, donde México, desde luego, está siendo el protagonista de retrocesos y absurdos democráticos sin precedentes. Y es que el peligro de reducir a la Democracia a votos y procedimientos¹², de confundir al Poder Constituyente con los Poderes Constituidos y el Poder Reformador¹³, y de relativizar el concepto de Constitución a un simple documento de papel¹⁴, está en que, entonces, toda decisión, por más regresiva que sea, estaría justificada —en teoría— por estas razones: 1) Porque la voluntad popular así lo decidió (argumento de la mayoría democrática); 2) porque se siguió el procedimiento de reforma y, por tanto, esa reforma es válida; y 3) porque todo lo que esté en la Constitución debe cumplirse, simplemente porque es “texto vigente”.

¹¹ Decreto por el que se reforma el primer párrafo de la fracción II del artículo 107, y se adiciona un quinto párrafo al artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de inimpugnabilidad de las adiciones o reformas a la Constitución Federal, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 31 de octubre de 2024 (Mex.).

¹² Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías: La ley del más débil* 17 (Perfecto Andrés Ibáñez & Andrea Greppi trads., Editorial Trotta 1999), citado en Mariela Morales Antoniazzi, *¿La democracia como principio del *Ius Constitutionale Commune* en América Latina? Construcción, reconstrucción y desafíos actuales para la justicia constitucional, en *Ius Constitutionale Commune en América Latina: Rasgos, Tendencias y Desafíos* 205, 207 n.6 (Armin von Bogdandy, Héctor Fix-Fierro & Mariela Morales Antoniazzi eds., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM 2010).*

¹³ SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 164/2024 y sus acumuladas 165/2024, 166/2024, 167/2024 y 170/2024, Pleno, Ponente: Mtro. Juan Luis González Alcántara Carrancá, 5 de noviembre de 2024, párr. 98 (Mex.).

¹⁴ Este problema fue criticado por Carl Schmitt, al considerar los riesgos de reducir la Constitución a un mero conjunto de disposiciones cuyo valor se les otorga por el simple hecho de estar en un documento escrito. Cfr. Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución* 38 (Francisco Ayala trad., Alianza Editorial 1982).

Insisto, de sujetarse estrictamente a tales condiciones, ello no llevaría más que a un escenario donde las violaciones sistemáticas a Derechos Humanos y al Principio Democrático se refugien, ahora, en una Norma —o Reforma— Constitucional “democráticamente aprobada por la voluntad popular”. Y esto es precisamente el escenario que se crea a partir de la Reforma Judicial y la Reforma de Supremacía Constitucional.

En términos generales, la Reforma Judicial se construyó bajo la narrativa de eliminar los privilegios de los Jueces y de democratizar el acceso a dichos cargos, pues se cuestionaba la legitimidad de estos por no ser sometidos al voto popular. Paradójicamente, todo esto terminó por sepultar el derecho al debido proceso y el acceso a la justicia, pues cuando se somete a los Jueces a las reglas del juego político, la forma en que se asegura el voto para cargos de elección popular solo puede obtenerse bajo la promesa —típica de las campañas electorales— de ofrecer ciertos resultados al electorado; y la experiencia empírica de las campañas judiciales lo confirmó: En la mayoría de las candidaturas se veía la misma promesa de emitir sentencias favorables bajo la consigna de “la justicia cercana al Pueblo”. Sin embargo, para cumplir estas promesas, tendrían que sacrificarse los componentes del debido proceso en nombre de esa “justicia cercana” por la que el electorado votó.

El debido proceso y el acceso a la justicia también se ven vulnerados cuando —al igual que en los cargos de elección popular— los grupos ideológicos, sectores económicos y fuerzas políticas demuestran interés por que ciertos perfiles se sitúen en dicho cargo. Entonces, cuando la lógica electoral se traslada a los Tribunales, lo que importa ya no es tener Jueces independientes e imparciales, sino aliados del Poder vestidos de toga.¹⁵

Por su parte, la Reforma de Supremacía Constitucional me parece altamente peligrosa, pues detrás de la narrativa de proteger la voluntad popular frente a los Jueces, la realidad es que esta enmienda conduce a que la Constitución pase de ser un límite del Poder a ser, ahora, la nueva fuente de legitimación del Poder. Bajo este nuevo escenario, cualquier violación a Derechos Humanos puede vestirse de disposición constitucional, y sin embargo, permanece inmune frente a los mecanismos de protección judicial, bajo el argumento del “texto vigente”. Como he sostenido en otros espacios, una cláusula constitucional que cierra la puerta a los mecanismos de revisión de enmiendas debe entenderse como una evolución de lo que en su momento significaron las Leyes de Amnistía¹⁶: La inmunidad de los crímenes de Estado legitimada por la Ley, pero ahora trasladada a la arquitectura Constitucional.

¹⁵ Cfr. Juan Antonio García Amado, ¿Tienen límites los intérpretes constitucionales?, YouTube, en min. 58:11 (24 de sept. de 2024), <https://www.youtube.com/watch?v=2ZKKgZnfVGQ>.

¹⁶ Caso Gelman vs. Uruguay, *supra*, nota 10, párrs. 190, 191, 215 – 219.

El peligro de estas reformas, precisamente, estriba en que la neutralización de la División de Poderes, Principio Democrático y el Acceso a la Justicia no deriva de factores externos, sino de la misma Constitución “democráticamente” reformada. Hoy se modifica el Poder Judicial bajo la consigna de la Democracia. El día de mañana, se suprimirá el sistema de partidos, los árbitros electorales y los mecanismos de rendición de cuentas, y sin embargo, bajo esa lógica, la decisión es legítima, es incuestionable, porque está en la Constitución.

Todo lo anterior, que a primera vista podría parecer un simple problema de técnica legislativa, en realidad plantea un problema de mayor envergadura para la Teoría Política y la Teoría Constitucional. Es decir, si la Constitución puede destruirse a sí misma, si cualquier contenido puede ser reformado o agregado a través del procedimiento, ¿qué es lo que hace que algo sea una Constitución? ¿Qué distingue a un conjunto de disposiciones aprobadas por mayorías calificadas de aquello que constituye la Decisión Política Fundamental que organiza y limita al Poder¹⁷? ¿Para qué existe una Constitución, si no es para establecer límites que ni siquiera las mayorías políticas, legítimamente electas, pueden rebasar? Y, sobre todo, ¿puede seguir llamándose Constitución a un documento que, en nombre de la voluntad popular, destruye los principios del Estado Democrático de Derecho?

Todas estas preguntas, que parecieran meros ejercicios teóricos, cierto es que tienen una relevancia política de dimensiones estratosféricas, pues nos obligan a diferenciar una verdadera Constitución —que trasciende de un simple hoja de papel—, frente a aquello que simplemente es un conjunto de *Disposiciones Constitucionalizadas* que, bajo el cobijo del procedimiento de enmienda, trastocan el núcleo de la Constitución.

Solo así, si lo entendemos de esta manera, podremos aceptar que el problema de las *Normas y Reformas Constitucionales Inconstitucionales* no está en su forma, sino en lo que estas arropan en sus disposiciones, y que para comprenderlo es necesario volver a los cimientos: preguntarnos qué es una Constitución, qué es una Reforma Constitucional y, sobre todo, para qué sirve una Constitución en el contexto de las Democracias Constitucionales.

III. ¿EL JUGADOR DEFINE LAS REGLAS DEL JUEGO?

En el acápite anterior planteaba la posibilidad de aceptar el problema de las Reformas Constitucionales Inconstitucionales bajo la lógica de, primero, definir qué es una Constitución, una Reforma Constitucional y conocer los fines de una Constitución. Sin embargo, otra de las cuestiones básicas que debe abordarse —y que suele pasarse por alto en el debate legislativo y jurisdiccional— es la necesaria

¹⁷ Schmitt, *supra* nota 14, a 45.

distinción entre Poder Constituyente, Poderes Constituidos y Poder Reformador. De nuevo, a primera vista esto pareciera un simple ejercicio de alcance teórico, un juego de palabras que en nada abonaría a la realidad práctica, pero lo cierto es que, de entenderlo, estoy seguro de que muchos retrocesos constitucionales simplemente se hubieran quedado en el imaginario de las —no tan— buenas intenciones.

Para dimensionar lo anterior, pensemos en un partido de fútbol. En él participan distintos sujetos: los jugadores y sus posiciones, los directores técnicos, los árbitros, los asistentes, incluso el público espectador. Todos están bajo un mismo propósito: el juego. Eventualmente, esto implica que un equipo gane y otro pierda, siempre y cuando los goles se hagan correctamente; también pueden imponerse sanciones, expulsiones o, incluso, suspender el partido bajo determinadas circunstancias.

¿Quién define esas reglas? ¿Los jugadores, los árbitros, el público? Es evidente que no. El partido se rige por reglas y límites que un agente externo —pensemos, por ejemplo, en la Federación Mexicana de Fútbol— ha creado, donde cada uno de los participantes está sujeto a funciones específicas. El árbitro no puede ejercer las funciones de un delantero, y un defensa no puede ocupar la función de un árbitro, porque así lo estableció el Reglamento.

Bajo esta lógica, ningún jugador —ni ningún otro de los demás participantes— podría modificar las reglas del juego, simplemente porque el propio reglamento que los creó delimitó sus funciones, estableció su margen de acción y diseñó la arquitectura dentro de la cual deben desenvolverse. Si se aceptara que los jugadores o los equipos pudieran alterar las reglas del partido, no solo estarían ejerciendo funciones que no les corresponden, sino que, en el límite, estarían transformando el juego mismo en otra cosa, desdibujando su naturaleza y sustituyéndolo por algo distinto al fútbol. Pretender, entonces, que las reglas del juego puedan cambiarse siguiendo las reglas del juego llevaría a un total sinsentido, pues quienes son producto del reglamento estarían por encima del mismo reglamento que los creó.

Quise utilizar esta analogía, ya que me parece una manera didáctica —pero efectiva— de abordar una cuestión de gran envergadura: La necesidad de establecer límites al Poder de la Reforma. Y es que, con frecuencia, se argumenta en las instancias políticas que toda Reforma Constitucional es válida por la sola razón de haber superado el umbral de la mayoría calificada, como si el aspecto procedimental fuese un pase automático hacia la validez material de cualquier enmienda. Pero... ¿es suficiente dicho estándar? ¿la Reforma puede crear un nuevo “Estado de las Cosas”, redefinir desde cero el diseño constitucional y alterar la arquitectura del Estado, siempre que lo haga con la mayoría requerida?

Aquí es, precisamente, donde se vuelve necesario regresar a las bases de este partido de fútbol llamado Estado Constitucional y distinguir, de manera seria,

las funciones y límites de cada uno de sus “jugadores”: el Poder Constituyente, los Poderes Constituidos y el Poder Reformador. Solo así podremos entender que, al igual que en el fútbol, ningún jugador puede modificar las reglas del juego a las que está sometido; así como ningún poder derivado puede transformar la Constitución al punto de destruirla bajo el pretexto de que “ganó por mayoría”.

Una explicación afortunada al respecto la estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las consideraciones del Amparo en Revisión 186/2008¹⁸. Para la Corte, la frontera entre cada uno era clara: El Poder Constituyente es el órgano soberano que crea la Constitución, entendida esta como la Decisión Política Fundamental que establece el tipo de Estado, la forma de Gobierno, los Poderes que lo integran y sus facultades, los Derechos Fundamentales, etc. El Poder Constituyente no tiene límite alguno; surge por vías de hecho — como los procesos revolucionarios— y crea la Constitución, que a partir de ese momento establece límites a todos los Poderes que configure. Una vez creada, el Constituyente desaparece, quedando únicamente los Poderes Constituidos: poderes creados, limitados y subordinados a la Constitución que les dio vida.

Por su parte, el Poder Reformador —explica la Corte— es un órgano extraordinario creado por la Constitución que tiene a su cargo la facultad reformadora, pero esta facultad no es ilimitada, sino que está sujeta a límites — procedimentales, al menos— que permitan respetar el principio de Supremacía Constitucional. De lo contrario, los mandatos Constitucionales cederían frente a la Supremacía Política, y conduciría a aceptar que los Poderes Constituidos pueden situarse fuera de la órbita de la Constitución, volviéndola incapaz de “controlar sus propios procesos de transformación”. Sería un *cheque en blanco* al servicio de las mayorías circunstanciales.

Sin embargo, aun cuando los límites procedimentales se encuentran definidos con claridad en el artículo 135 constitucional, lo cierto es que estos resultan insuficientes para contener los riesgos que entraña un Poder Reformador concebido —equivocadamente— como soberano. En un país como México, donde su Constitución no establece prohibiciones expresas sobre lo que puede o no reformarse, la discusión sobre los límites materiales del Poder Reformador se vuelve no solo más compleja, sino indispensable.

Frente a esto, surge la pregunta obligada: ¿cómo resolver la ausencia de límites materiales? Una respuesta viable —y necesaria— se encuentra en reconocer que los Derechos Humanos pueden operar como límites materiales de la Democracia cuando esta se reviste de órgano reformador. No es una propuesta aislada ni idealista. En los casos de *Leyes de Amnistía*, la Corte Interamericana de Derechos

18 SCJN, Amparo en Revisión 186/2008, Pleno, Ponente: Mtro. José Ramón Cossío Díaz, 29 de septiembre de 2008, pp. 27–38 (Mex.).

Humanos ha reconocido que un régimen democrático no solo se define por sus procedimientos formales, sino también por su dimensión sustantiva;¹⁹ es decir, por aquello que debe conseguir una Democracia Constitucional.

Por ello, cuando una decisión mayoritaria pretende encubrir violaciones graves a derechos humanos, la protección de estos debe convertirse en un límite infranqueable, uno que ni siquiera la mayoría calificada pueda rebasar bajo el argumento del procedimiento cumplido o de la voluntad popular. Dicho de otro modo: los Derechos Humanos deben ser la frontera material que impida que la Democracia, en nombre de sí misma, se destruya desde adentro mediante el uso abusivo de la facultad de reforma constitucional.

Desafortunadamente, el hecho de que —por imprudencia o dolo— se identifique al Poder Reformador con el Poder Constituyente, y que en algunos casos, cierto sector de la doctrina —con gran desacierto— lo haya catalogado como un “Poder Constituyente Permanente”²⁰, ha generado un contexto donde Reformas formalmente Constitucionales —porque siguieron las reglas procedimentales— se sitúen fuera de los aspectos sustanciales de la Constitución, como los Derechos Humanos o el Principio Democrático, volviéndolas *Inconstitucionales* no por forma, sino por contenido, al rebasar la Decisión Política Fundamental.

Las enmiendas a las que me referí en el acápite anterior son ejemplo de ello, donde el órgano de reforma modifica el mecanismo de designación de Jueces que el Constituyente estableció. Desde luego, nada impediría que, en un escenario futuro, esa misma lógica miope y formalista se convirtiera en la catapulta de retrocesos constitucionales donde el Poder Reformador, siguiendo el mismo procedimiento de reforma, modificara —a su vez— el procedimiento de reforma, creando así una auténtica “destrucción constitucional”.

IV. EL NECESARIO FRENO DE EMERGENCIA

En el citado Amparo en Revisión 186/2008 la Sala era del criterio de que el Juicio de Amparo era el mecanismo idóneo para cuestionar la Constitucionalidad de una Reforma Constitucional. Esto, al partir de la premisa de que, si el Reformador es un órgano creado y limitado desde la Constitución, toda actuación que rebase ese perímetro es, en consecuencia, Inconstitucional y susceptible de someterse al Control de Constitucionalidad.

Este criterio, lamentablemente, fue abandonado en los fallos posteriores que enfrentaron el mismo problema, y la situación se agrava aún más con el reciente

19 Caso Gelman vs. Uruguay, Fondo y Reparaciones, Sentencia, Corte IDH (ser. C) No. 221, párr. 239 (24 de febrero de 2011).

20 Este problema es comentado en el voto particular de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández respecto a dicha Acción de Inconstitucionalidad 164/2024 y sus acumuladas 165/2024, 166/2024, 167/2024 y 170/2024, disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/voto/47112>

veto de la Controversia Constitucional, la Acción de Inconstitucionalidad y el Juicio de Amparo contra enmiendas constitucionales. Si bien podría abrirse — en un ejercicio demasiado optimista— una *válvula de escape* mediante una lectura garantista de la fracción I del artículo 103 constitucional, al prever la competencia de los Tribunales federales para conocer de violaciones a Derechos Humanos cometidas por autoridades, considero que se trataría de una vía con escasas posibilidades de éxito. Al día en que escribo estas líneas, la Reforma Judicial es ya una realidad consumada, y la mayoría de los jueces —incluyendo los Jueces de la Suprema Corte— fueron electos en condiciones de evidente afinidad política.

La última alternativa, entonces, se encuentra en acudir al Sistema Interamericano de Derechos Humanos y someter la Reforma Constitucional al escrutinio de la Corte Interamericana. Esto no constituye —como insiste la clase política— una forma de intervención extranjera o una violación a la soberanía nacional²¹, sino una vía para proteger a la Constitución desde los mismos compromisos internacionales que el Estado mexicano, en ejercicio de su soberanía internacional, decidió aceptar.

México es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y ha reconocido la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana. En consecuencia, la primera forma de cumplir con ese tratado consiste en modificar o suprimir aquellas cláusulas constitucionales que impiden su aplicación efectiva a nivel interno. Pero, además, la obligación convencional exige acatar las sentencias del Tribunal internacional: ya sea incorporando su interpretación al orden interno, o bien, ejecutando las reparaciones que la Corte Interamericana determine en un eventual fallo condenatorio.

Así, cuando la Constitución cierra la puerta a sus propios mecanismos de defensa y se transforma en el motor de violaciones de derechos humanos, el Sistema Interamericano debe verse como el *freno de emergencia* que impida que la Constitución, paradójicamente, termine destruyéndose a sí misma. Este es, quizá, el mayor desafío de las Democracias Constitucionales y el punto de partida para repensar —con seriedad y sin sesgos políticos— la necesaria relación entre Constitución y Tratados Internacionales.

V. ANTES DE QUE SEA DEMASIADO TARDE

Vivimos tiempos de grandes retrocesos constitucionales y de una polarización política sin precedentes, donde México, en cuestión de meses y bajo el impulso

21 Adán Augusto rechaza sentencia de Corte Interamericana sobre prisión preventiva, Aristegui Noticias (5 de feb de 2023), <https://aristeginoticias.com/0502/mexico/adan-augusto-rechaza-sentencia-de-corte-interamericana-sobre-prision-preventiva/>

de la narrativa de la “democracia” y “voluntad popular”, pasó a convertirse en uno de los casos paradigmáticos de constitucionalismo abusivo en la región con la concreción de la Reforma al Poder Judicial.

Estos cambios al diseño constitucional exigen analizarlos desde nuevas reflexiones. Si continuamos analizándolos desde doctrinas del constitucionalismo del siglo XX, seguiremos reproduciendo el mismo error: asumir que todo lo que está en la Constitución es justo por el solo hecho de estarlo; creer que el Poder Reformador es soberano, exento del escrutinio, porque actúa en nombre del pueblo; y aceptar que incluso las violaciones a Derechos Humanos quedan inmunizadas cuando se plasman en una hoja de papel llamada *Constitución*.

Por el contrario, debemos mirar la experiencia empírica de México y de la región para reconocer que la Democracia, en ciertos contextos, puede consumirse a sí misma; que el Poder Reformador, por ser un poder constituido, no puede situarse por encima de la Constitución que lo crea y lo limita; y que, cuando los mecanismos internos fallan o son neutralizados, la justicia internacional opera como un necesario freno de emergencia para detener aquellos retrocesos disfrazados de una “Enmienda Constitucional”.

Ojalá que estas reflexiones contribuyan a cimentar una doctrina sólida sobre las Reformas Constitucionales Inconstitucionales, sobre los límites del Poder de la Reforma y sobre el papel del Control de Convencionalidad de Enmiendas como mecanismo de protección de Derechos Humanos frente a las mayorías políticas. En ello se juega, quizá, la supervivencia misma del Estado Constitucional como proyecto político y como límite al poder.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Ayala Corao, Carlos M., *Inconstitucionalidad de la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por Venezuela*, 19 Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 43, 43–79 (2013).
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías: La ley del más débil* (Perfecto Andrés Ibáñez & Andrea Greppi trads., Editorial Trotta 1999).
- Levitsky, Steven & Ziblatt, Daniel, *Cómo mueren las democracias* (Gemma Deza Guil trad., Ed. Ariel 2018).
- Morales Antoniazzi, Mariela, *¿La democracia como principio del Ius Constitutionale Commune en América Latina? Construcción, reconstrucción y desafíos actuales para la justicia constitucional*, en *Ius Constitutionale Commune en América Latina: Rasgos, Tendencias y Desafíos* 205–238 (Armin von Bogdandy, Héctor Fix-Fierro & Mariela Morales Antoniazzi eds., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM 2010).
- Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución* (Francisco Ayala trad., Alianza Editorial 1982).

EL TRANSFUGUISMO ELECTORAL COMO DESAFÍO A LA DISCIPLINA PARTIDISTA: ANÁLISIS DE RESOLUCIONES EN MÉXICO

ELECTORAL PARTY SWITCHING AS A CHALLENGE TO PARTY DISCIPLINE: AN ANALYSIS OF RULINGS IN MEXICO

Fecha de recepción: 17 de diciembre de 2025 | Fecha de aceptación: 9 de febrero de 2026

Elena RIVERA TREVIÑO* y Pedro REYES MARTÍNEZ**

Resumen

En el presente trabajo se analiza el transfuguismo electoral como un desafío a la disciplina partidista en México, mediante el examen comparado de la respuesta institucional del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Acción Nacional y Morena. A diferencia de las aproximaciones tradicionales, centradas en explicaciones electorales o de cálculo estratégico, el estudio aborda el fenómeno desde la dimensión normativa e institucional interna, a través del análisis cualitativo de resoluciones emitidas por sus órganos de justicia intrapartidaria entre 2023 y 2025, obtenidas vía la Plataforma Nacional de Transparencia. Los hallazgos revelan que, con independencia de las diferencias ideológicas o

de su posición frente al poder, los tres partidos convergen en fijar un umbral de tolerancia cero frente al transfuguismo —manifestado en el apoyo público a otras fuerzas, la aceptación de candidaturas externas o la afiliación a competidores—, aplicando en la totalidad de los casos analizados la sanción más severa: la expulsión definitiva. No obstante, se identifica que las narrativas de justificación responden a sus respectivas culturas organizativas. Se concluye que las resoluciones disciplinarias no constituyen meros actos administrativos de aplicación estatutaria, sino instrumentos centrales de control mediante los cuales las cúpulas partidistas delimitan la pertenencia y ejercen su autoridad sobre la militancia.

* Licenciada en Derecho por la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila, con Maestría en Derecho Constitucional y Políticas Públicas de la misma Facultad. Con experiencia en temas de Derecho Electoral y de Derechos Humanos que ha adquirido a lo largo de su trayectoria profesional y con su desempeño en el Instituto Estatal Electoral de Nuevo León. Actualmente se desempeña como Analista de la Secretaría General de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

** Licenciada en Derecho por la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila, con Maestría en Derecho Constitucional y Políticas Públicas de la misma Facultad. Con experiencia en temas de Derecho Electoral y de Derechos Humanos que ha adquirido a lo largo de su trayectoria profesional y con su desempeño en el Instituto Estatal Electoral de Nuevo León. Actualmente se desempeña como Analista de la Secretaría General de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Palabras clave: Transfuguismo electoral; disciplina partidista; justicia intrapartidaria.

Abstract

This paper analyzes electoral party switching as a challenge to party discipline in Mexico through a comparative examination of the institutional responses of the Institutional Revolutionary Party (Partido Revolucionario Institucional - PRI), the National Action Party (Partido Acción Nacional - PAN), and Morena. Moving beyond traditional approaches centered on electoral explanations or strategic calculus, this study addresses the phenomenon from an internal normative and institutional dimension. This is conducted through a qualitative analysis of rulings issued by their intra-party justice bodies between 2023 and 2025, obtained via the National Transparency Platform (Plataforma Nacional de Transparencia). The findings reveal

that, regardless of ideological differences or their position relative to power, all three parties converge on establishing a zero-tolerance threshold toward party switching—manifested in public support for competing forces, acceptance of external candidacies, or affiliation with rival parties—applying the most severe sanction in every case analyzed: permanent expulsion. However, the study identifies that the narrative justifications reflect their respective organizational cultures. The paper concludes that disciplinary rulings are not merely administrative acts of statutory enforcement, but central control instruments through which party elites define membership boundaries and exercise authority over the rank and file.

Keywords: Electoral party switching; party discipline; intra-party justice.

SUMARIO: *I. Introducción. II. Marco teórico. III. Análisis de resoluciones disciplinarias por transfuguismo electoral en partidos políticos mexicanos. IV. Conclusión. V. Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

En los recientes procesos electorales, particularmente a nivel subnacional, se ha intensificado la presencia de conductas asociadas al transfuguismo electoral, tales como el respaldo público a fuerzas políticas distintas, la participación en campañas ajenas y la aceptación de candidaturas externas por parte de la militancia partidista. Estas prácticas no solo desafían las reglas internas de los partidos, sino que ponen en tensión los límites entre la autonomía individual de la militancia y las exigencias de lealtad que sustentan la disciplina partidista.

En este contexto, el análisis de resoluciones disciplinarias constituye una vía particularmente relevante para el estudio del transfuguismo electoral, ya que permite observar de manera directa cómo los partidos políticos interpretan y sancionan las conductas consideradas desleales. A diferencia de otros enfoques centrados en explicaciones electorales o estratégicas del transfuguismo, el examen de las decisiones adoptadas por los órganos de justicia intrapartidaria ofrece una mirada institucional poco explorada, en la que se hacen visibles los

criterios normativos, discursivos y organizativos mediante los cuales los partidos delimitan la pertenencia y refuerzan la disciplina interna.

Ante este escenario, el presente trabajo se propone analizar de manera comparada la respuesta del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y Morena frente a conductas de su militancia que pueden considerarse transfuguismo electoral, así como examinar la función que cumple la disciplina partidista en estas decisiones. El análisis parte de la premisa de que las sanciones impuestas no constituyen únicamente una reacción normativa, sino que reflejan mecanismos de control y definición de la pertenencia partidista.

Para ello, se realizó una revisión teórica sobre la disciplina partidista y el transfuguismo electoral, así como un análisis cualitativo de resoluciones emitidas entre 2023 y 2025 por los órganos de justicia intrapartidaria de los partidos políticos seleccionados, obtenidas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

II. MARCO TEÓRICO

1. Disciplina partidista

Partiendo del significado amplio de la palabra disciplina, según el Diccionario de la Real Academia Española¹, el concepto se refiere a la obediencia de las reglas que rigen el comportamiento de una persona o de un grupo de personas. Es decir, la idea de seguir normas y un orden. No obstante, la disciplina puede ser estudiada a partir de distintos significados, por ejemplo, el hecho de desarrollar una habilidad individual o personal, en cuanto a hábitos se refiere. O disciplina como campo específico de estudio, o bien, como un conjunto de reglas que norman el comportamiento de personas en un grupo, en una familia, en una sociedad o en un instituto.

Esta última acepción será la que se empleará en este texto para intentar explicar cómo es entendida la disciplina partidista en México y cuáles son algunos de los comportamientos que se consideran violatorios de sus normas internas y por qué, a tal punto que llegan a ser objeto de un procedimiento sancionador intrapartidista.

En esa tesitura, desde una concepción jurídica y política, la disciplina partidista como comportamiento individual es un acatamiento de los miembros del partido a las instrucciones de su líder (con independencia de sus preferencias)², de acuerdo con Laura Valencia, en referencia a Shaun Bowler, Richard Katz y David M. Farrell.

¹ Real Academia Española, *Disciplina*, en Diccionario del estudiante, <https://www.rae.es/diccionario-estudiante/disciplina>.

² Laura Valencia Escamilla, *La pluralidad política y su impacto en la disciplina parlamentaria*, 19 Sociología, no. 56, 2004, a las 13, 13-53

Bajo esta idea, un miembro disciplinado será aquel que, a través de su comportamiento, acepte y cumpla voluntariamente la indicación de su líder, a pesar de su propia inclinación o elección personal con relación a determinada decisión política, simplemente obedece instrucciones de la persona a quien reconoce como su dirigente.

Por su parte, desde el enfoque de un sistema político en el que coexisten y compiten múltiples partidos políticos, el autor Barry Ames señala con relación al pluripartidismo de Brasil previo a los años de 1995, que de acuerdo con la manera en la que se encuentra configurado su sistema electoral, los legisladores se encuentran motivados a *resistir la disciplina* partidista, pues no había evidencia alguna de que esta pudiera ser impuesta por la legislatura. En ese contexto, el autor propone definir conceptualmente a la disciplina partidista como “la propensión de los miembros de un partido a votar en el mismo sentido”³, y destaca que esto no es lo mismo que la coherencia, pues ésta “es la concordancia de las preferencias de los miembros sobre asuntos de política”⁴.

De acuerdo con este concepto, la disciplina adquiere un significado cerrado a una conducta en particular: el mismo sentido del voto de los integrantes de un partido que integren una legislatura; enfatizando, además, que este comportamiento grupal no necesariamente significa que exista una coincidencia entre los legisladores para aceptar o rechazar determinada postura o decisión política, sino solamente votar de la misma manera que los demás, no va más allá que eso.

Con ese concepto, Ames no pretende sugerir que las cúpulas partidistas tengan influencia sobre los diputados porque logran que todos voten en el mismo sentido, sino más bien, el concepto lo entiende a partir de la idea que para poder predecir el sentido de las negociaciones, se requiere poner atención a la estructura de las reglas electorales, pues en última instancia, éstas son las que determinarán el control de los líderes de los partidos sobre las votaciones, y la tendencia de los legisladores para negociar con esos liderazgos y con el poder ejecutivo⁵.

Se coincide con el autor en ese sentido pues con independencia de los niveles jerárquicos de los partidos, que son definidos por ellos mismos, y el nivel de influencia que puedan tener sobre sus miembros, las reglas electorales son un factor sumamente relevante en términos de control político, pues representan el andamiaje idóneo para la resolución de conflictos entre todos los actores de un sistema político electoral, que contribuyen a dar certeza jurídica en los

3 Barry Ames, *Disciplina partidaria en la legislatura brasileña*, 7 Política y Gobierno, no. 1, 2000, a las 35, 15–60.

4 *Id.* en 35.

5 *Id.*

procesos electorales, y por lo tanto, pueden someterse a ejercicios de revisión y perfeccionamiento como parte de la fortaleza institucional de un sistema político.

Desde otra perspectiva, en el análisis de los partidos políticos, Giovanni Sartori señala que la solidez o la volatilidad de un partido depende de la disciplina del voto⁶. Esto lo explica señalando que, en un sistema presidencial, donde el titular de la presidencia no dirige al poder legislativo, en el supuesto de que se tenga un reducido nivel de disciplina partidista, como quiera le permite la promulgación de una ley, como una de sus distintas funciones.

Y en cambio, la indisciplina partidista en un sistema parlamentario tiene otro efecto, pues ahí se sufre de manera importante una afectación real al gobierno que deriva del parlamento, de tal manera que si no se cuenta con una mayoría de votos en el parlamento, que sea segura y relativamente estable, acaba por ser incapaz, ineficaz. Por lo que, para el autor en un sistema parlamentario resulta indispensable contar con partidos disciplinados⁷.

En ese sentido, para el autor –considerando un enfoque comparado y regional en el que existen variaciones entre un régimen presidencial y uno parlamentario– en el marco de una dimensión de estudio del comportamiento electoral, la proporción de los votos que alcance un partido político es esencial para poder distinguir si se cuenta o no con disciplina en su interior, de tal forma que puede convertirse en factor determinante para poder cumplir con eficacia sus funciones dentro del sistema electoral.

Prosiguiendo con los pensamientos de Sartori, abona también a la comprensión de la disciplina partidista, su postura en cuanto a la importancia de la relación entre el control y el aspecto económico, pues refiere que, en un partido electoral, que es el que tiene los votos, la dirigencia alcanza el control para disciplinar a sus miembros, a través del factor del dinero. En este escenario, quien controla el dinero es un factor crucial, pues, si en una elección un candidato puede conseguir por su cuenta los recursos económicos para competir y ganar la elección, entonces una vez que sea miembro del parlamento, sin duda será independiente del partido.

En contraste, si el dinero y los recursos son destinados a un partido político como una entidad centralizada y luego éste apoya económicamente a un candidato, de tal forma que este apoyo es decisivo para ganar la elección, en consecuencia, este parlamentario será dependiente del partido que lo fondeó. Así pues, Sartori sugiere que el control que tiene un partido político sobre sus miembros será en función del poder que tenga de las recompensas o de los castigos en una elección⁸.

6 Esto en un contexto en el que para el autor, una Constitución no solo es un documento que consta de mandatos y prohibiciones, sino que es más que eso al concebirlas como estructuras de incentivos, recompensas y reprimendas.

7 Giovanni Sartori, *Límites de la ingeniería constitucional* (Instituto Nacional Electoral, 2020), 17–18.

8 *Id.* en 18–19.

Esta postura permite afirmar que incluso en el ámbito político, el dinero representa una herramienta como mecanismo de control entre quien lo otorga y quien lo recibe, que, desde luego, implica tener una significativa incidencia en la toma de decisiones que beneficien o mejor convengan a la persona o al partido político que financió.

Hasta aquí hemos expuesto algunas posturas que reflejan que la disciplina partidista es un rasgo que distingue el liderazgo de los partidos políticos sobre sus miembros; que el diseño de las reglas y de un sistema electoral puede tener impacto en el grado de disciplina partidista y que ésta se relaciona con los vínculos que existen entre los legisladores o parlamentarios y los partidos políticos. Pero ¿qué pasa cuando estos factores no son los que afectan la disciplina partidista, sino el comportamiento político de un militante? Nos referimos al transfuguismo electoral.

2. Transfuguismo electoral

El concepto que utilizaremos de base para abordar el transfuguismo electoral es el de un contexto presidencial, como es el caso mexicano, en donde una persona cambia de partido político para competir en elecciones por otro partido⁹. Hablamos de una deslealtad partidista para buscar acceder a cargos de elección popular para renovar los congresos (federal y locales), ayuntamientos o para ocupar la titularidad del poder ejecutivo en los tres niveles de gobierno, cargos que surgen por la competencia del voto. Y es a partir de la etapa de selección de candidaturas, que se materializan diversos conflictos en la lucha por el poder político.

En México, el transfuguismo electoral se expresa como una conducta o un comportamiento en la arena política que tiene que ver con la deslealtad o traición al partido político al que pertenece, para apoyar o colaborar con otro, para querer ser postulado por otro o por atentar contra los principios e ideología del instituto político al que pertenece, lo que implica la vulneración a las normas estatutarias de los partidos políticos, y en consecuencia, una infracción que conduce a una sanción, como a continuación se expone a partir de los documentos básicos de algunos partidos políticos con registro nacional vigente:

En el caso del Partido Revolucionario Institucional, el artículo 257 de sus Estatutos¹⁰, establece que la expulsión como sanción a las y los militantes del partido procede por diversas causas, entre las que se encuentran: *I. Atentar, de manera*

9 Luis Efrén Ríos Vega, *El transfuguismo electoral: Un debate constitucional en México*, Cuestiones Constitucionales, no. 21, 2009, en 251, 251-94.

10 Partido Revolucionario Institucional, Estatutos (2024), <https://pri.org.mx/ElPartidoDeMexico/Documentos/2024/Estatutos.pdf>.

grave, contra la unidad ideológica, programática y organizativa del Partido; II. Sostener y propagar principios contrarios a los contenidos en los Documentos Básicos; III. Realizar acciones políticas contrarias a los Documentos Básicos o a los lineamientos concretos de los órganos competentes del Partido; VI. Solidarizarse con la acción política de partidos o asociaciones políticas antagónicas al Partido; VII. Promueva y apoye actos de proselitismo de candidatos o candidatas de otros partidos o independientes; VIII. Proceder con indisciplina grave, en relación con las determinaciones de las asambleas y demás órganos del Partido...

Por su parte, en los Estatutos del Partido Acción Nacional¹¹, se establece en el artículo 130, numeral 1, inciso f) que podrá solicitarse la expulsión de un militante por ataques de hecho o de palabra a los Principios de Doctrina y programas del Partido fuera de sus reuniones oficiales, por la comisión de actos delictuosos o por colaborar o afiliarse a otro partido político. Además, el artículo 136 contempla que la Comisión Permanente del Consejo Nacional y las Comisiones Permanentes de los Consejos Estatales podrán solicitar a la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista la expulsión de la o el militante cuando se compruebe que participa o ingresa a otro partido político, o acepta ser su candidata o candidato.

Por lo que hace al partido MORENA, el artículo 53 de sus Estatutos¹² dispone que se consideran faltas sancionables competencia de la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia: *b. La transgresión a las normas de los documentos básicos de MORENA y sus reglamentos; c. El incumplimiento de sus obligaciones previstas en los documentos básicos de MORENA, sus reglamentos y acuerdos tomados por los órganos de MORENA; f. Atentar contra los principios, el programa, la organización o los lineamientos emanados de los órganos de MORENA; g. Ingresar a otro partido o aceptar ser postulado como candidato por otro partido; h. La comisión de actos contrarios a la normatividad de MORENA durante los procesos electorales internos; y i. Las demás conductas que contravengan las disposiciones legales y estatutarias que rigen la vida interna de MORENA.*

De lo anterior, es posible señalar que con independencia de las razones por las que se realiza el transfuguismo electoral, ya sea por motivos estratégicos, por deslealtad, traición, cambio de postura ideológica, beneficio económico, político o incentivo institucional, entre otros; estos comportamientos políticos son sancionados con la medida disciplinaria más grave, la expulsión del partido. Para aterrizar lo anterior con situaciones concretas de estos tiempos en nuestro país, a continuación, se presenta un análisis de las últimas determinaciones de partidos políticos que dan muestra de ello.

¹¹ Partido Acción Nacional, Estatutos (2023), <https://pan.org.mx/wp-content/uploads/2025/07/Estatutos-Vigentes-2023.pdf>.

¹² Morena, Estatutos (2025), <https://morena.org/wp-content/uploads/juridico/VIICNEx/VIIC-NEEstatuto.pdf>.

III. ANÁLISIS DE RESOLUCIONES DISCIPLINARIAS POR TRANSFUGUISMO ELECTORAL EN PARTIDOS POLÍTICOS MEXICANOS

Con el propósito de analizar las decisiones adoptadas por los órganos de justicia interna de los partidos políticos en México frente al transfuguismo electoral, se recopilaron resoluciones emitidas entre 2023 y 2025 por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y Morena. Estas resoluciones abordan casos en los que militantes fueron sancionados por apoyar públicamente a otras fuerzas políticas, afiliarse a ellas o postularse como candidatos por partidos distintos al propio. Todos los documentos fueron obtenidos a través de la Plataforma Nacional de Transparencia¹³.

La elección de estos tres partidos responde a una doble justificación: en primer lugar, se trata de las principales fuerzas políticas del país, las únicas que han ocupado la Presidencia de la República, y que cuentan con estructuras internas consolidadas para ejercer control disciplinario; en segundo lugar, porque no se encontraron resoluciones disponibles públicamente en los demás institutos políticos que cumplieran con los criterios de temporalidad y contenido requeridos para este análisis.

A continuación, se presentan los hallazgos derivados del examen de estas resoluciones, iniciando con el caso del *PRI*, seguido del *PAN* y concluyendo con Morena.

1. Partido Revolucionario Institucional

En el *PRI*, las conductas vinculadas al transfuguismo electoral, como afiliarse a otro partido, aceptar una candidatura externa o realizar proselitismo en favor de una fuerza distinta, son sancionadas por la Comisión Nacional de Justicia Partidaria. En todos los casos analizados, la sanción impuesta fue la expulsión definitiva de la persona involucrada, ya sea militante, dirigente o cuadro del partido. Las resoluciones se sustentan principalmente en el artículo 257 de los Estatutos del partido y en el artículo 148 de su Código de Justicia Partidaria.

A continuación, se presenta una síntesis de las resoluciones emitidas por dicho órgano disciplinario entre 2023 y 2025:

13 Datos Abiertos, Plataforma Nacional de Transparencia, <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/datos-abiertos> (última consulta 25 de sep. de 2025).

Tabla I. Resoluciones disciplinarias del PRI por conductas asociadas al transfuguismo electoral

Expediente	Persona sancionada	Conducta sancionada	Sanción impuesta
CNJP-PS-CAM-009/2024 ¹⁴	Sonia Jacqueline Cuevas Kantun	Aceptar candidatura de representación proporcional por Movimiento Ciudadano	Expulsión
CNJP-PS-GRO-006/2024 ¹⁵	Mario Moreno Arcos	Afiliarse a Movimiento Ciudadano	Expulsión
CNJP-PS-GRO-007/2024 ¹⁶	Héctor Astudillo Flores	Expresar apoyo público a Movimiento Ciudadano	Expulsión
CNJP-PS-PUE-056/2023 ¹⁷	José Enrique Doger Guerrero	Expresar apoyo público a Morena	Expulsión
CNJP-PS-SLP-059/2023 ¹⁸	Oscar Bautista Villegas	Apoyar a Morena y afiliarse al Partido Verde Ecologista de México	Expulsión
CNJP-PS-SLP-067/2023 ¹⁹	Yolanda Josefina Cepeda Echavarría	Hacer proselitismo a favor del Partido Verde Ecologista de México	Expulsión

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de Justicia Partidaria del Partido Revolucionario Institucional.

En las resoluciones señaladas en la Tabla I, el Partido Revolucionario Institucional es enfático respecto al deber de preservar la unidad ideológica, programática y organizativa del partido, al sostener que toda persona que cuente con la calidad de militante, cuadro o dirigente tiene una responsabilidad ética y legal hacia el instituto político, la cual debe prevalecer por encima de intereses personales o coyunturales.

Desde esta perspectiva, el respeto a los principios y a la normativa interna es entendido como una expresión concreta de lealtad partidista; por lo que su

¹⁴ Com. Nac. de Just. Partidaria, Exp. CNJP-PS-CAM-009/2024, Res. Disciplinaria Partidista (PRI 2024).

¹⁵ Com. Nac. de Just. Partidaria, Exp. CNJP-PS-GRO-006/2024, Res. Disciplinaria Partidista (PRI 2024).

¹⁶ Com. Nac. de Just. Partidaria, Exp. CNJP-PS-GRO-007/2024, Res. Disciplinaria Partidista (PRI 2024).

¹⁷ Com. Nac. de Just. Partidaria, Exp. CNJP-PS-PUE-056/2023, Res. Disciplinaria Partidista (PRI 2024).

¹⁸ Com. Nac. de Just. Partidaria, Exp. CNJP-PS-SLP-059/2023, Res. Disciplinaria Partidista (PRI 2024).

¹⁹ Com. Nac. de Just. Partidaria, Exp. CNJP-PS-SLP-067/2023, Res. Disciplinaria Partidista (PRI 2024).

incumplimiento representa un acto de deslealtad que, según dicho instituto político, vulnera no solo la integridad organizativa, sino también la legitimidad institucional del partido ante la sociedad.

Por ello, la expulsión, como la máxima sanción contemplada, no solo se considera procedente, sino necesaria para proteger la cohesión interna y garantizar el equilibrio del partido. Interpretando que las conductas sancionadas, como es apoyar, afiliarse o postularse por fuerzas políticas antagónicas, es una amenaza directa al proyecto común del partido.

Por lo tanto, el partido al concebir la lealtad como un principio que debe, y puede, limitar la libertad de acción de su militancia, en nombre de la unidad institucional y de la eficacia partidaria, dictamina la expulsión de la militancia no solo como una medida punitiva, sino como un mecanismo de control disciplinario que busca disuadir futuras conductas tráfugas y reforzar el compromiso vertical con la organización.

2. Partido Acción Nacional

En el caso del Partido Acción Nacional las conductas de apoyo a fuerzas políticas distintas al propio partido se sancionan a través de la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista, la cual impone la sanción de expulsión a las personas militantes con fundamento en los artículos 130, numeral 1, inciso f), y 136 de sus Estatutos.

Las resoluciones que se analizaron del órgano de justicia del Partido Acción Nacional entre 2023 y 2025, son las siguientes:

Tabla II. Resoluciones disciplinarias del PAN por conductas asociadas al transfuguismo electoral

Expediente	Persona sancionada	Conducta sancionada	Sanción impuesta
CODICN.PS-007/2024 ²⁰	Diversas personas ²¹	Apoyo al partido Movimiento Ciudadano	Expulsión
CODICN.PS-014/2023 ²²	Miguel Francisco Latorre Sáenz	Apoyo al partido Morena y la precandidata presidencial Claudia Sheinbaum Pardo	Expulsión

20 Com. de Orden y Disc. Intrapartidista, Exp. CODICN-PS-007/2024, Res. Disciplinaria Partidista (PAN 2024).

21 Rubén Velazco Fierro, José Alfredo Pacheco Erives, Aristeo Ruiz y Contreras y Rodolfo Flores Chávez

22 Com. de Orden y Disc. Intrapartidista, Exp. CODICN-PS-014/2023, Res. Disciplinaria Partidista (PAN 2024).

CODICN.PS-015/2023 ²³	Diversas personas ²⁴	Apoyo al partido Morena y la precandidata presidencial Claudia Sheinbaum Pardo	Expulsión

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista del Partido Acción Nacional.

En las resoluciones disciplinarias del Partido Acción Nacional referidas en la Tabla II, la expulsión de las personas militantes se justifica por la declaración formal de conductas consideradas como actos de indisciplina y deslealtad hacia el partido.

Las acciones sancionadas consisten, en todos los casos, en el apoyo público, la participación en campañas o la manifestación expresa de respaldo a partidos políticos antagónicos, particularmente Movimiento Ciudadano y Morena, son interpretadas por la Comisión de Orden y Disciplina Intrapartidista como infracciones graves que vulneran la ética partidista y los principios estatutarios.

Al igual que el Partido Revolucionario Institucional, el PAN impone la expulsión como sanción máxima en todos los casos analizados. Esta decisión se fundamenta en una concepción excluyente del compromiso partidario, que no admite ambigüedades ni lealtades divididas.

Lo anterior, toda vez que se considera que la militancia implica una adhesión plena a la normativa y a los ideales del partido, y cualquier forma de colaboración con fuerzas políticas externas constituye una transgresión incompatible con la lealtad institucional.

En este sentido, la fidelidad partidista se configura como un principio absoluto, necesario para preservar la cohesión ideológica y la estabilidad organizativa. La sanción de expulsión, por tanto, no se limita a una función punitiva, sino a un mecanismo simbólico de reafirmación del compromiso ético de la militancia con el proyecto político del partido.

3. Morena

En cuanto al partido Morena, la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia es el órgano responsable de sancionar conductas como el apoyo a otras fuerzas políticas o la aceptación de candidaturas por partidos distintos, acciones que constituyen

²³ Com. de Orden y Disc. Intrapartidista, Exp. CODICN-PS-015/2023 y Acumulados, Res. Disciplinaria Partidista (PAN 2024).

²⁴ Dulce Esmeralda Mendoza Flores, Gerardo Azuara Rossetti, Eddy Alberto Chávez García, Mario Alberto Delgadillo Sánchez, Rodrigo Espina Miranda, José Gonzalo Espina Miranda, Hugo Torres Zumaya, Raúl Paredes Peña y Edgar Márquez Cárdenas.

casos de transfuguismo electoral, con la expulsión de las personas militantes, con fundamento en los artículos 53 y 64 de su Estatuto, así como artículos 125 y 129 del Reglamento de la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia del propio partido.

Las resoluciones objeto de análisis, emitidas por la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia del partido Morena entre 2023 y 2025, son las siguientes:

Tabla III. Resoluciones disciplinarias del MORENA por conductas asociadas al transfuguismo electoral²⁵.

Expedientes	Conducta sancionada	Sanción impuesta
CNHJ-BC-881/2024 ²⁶	Apoyo a candidaturas a partidos políticos y coaliciones distintas a Morena	Expulsión
CNHJ-GRO-879/2024 ²⁷		
CNHJ-MEX-873/2024 Y Acumulado ²⁸		
CNHJ-MEX-876/2024 y CNHJ-MEX-900/2024 ²⁹		
CNHJ-MEX-982/2024 ³⁰		
CNHJ-MOR-940/2024 y Acumulado ³¹		
CNHJ-QRO-898/2024 ³²		
CNHJ-YUC-534/2024 ³³		
CNHJ-MEX-864/2024 y su Acumulado CNHJ-MEX-865/2024 ³⁴	Buscaba ser candidato no registrado	Expulsión

25 Si bien diversos expedientes corresponden al año 2024, las resoluciones fueron votadas y emitidas formalmente en 2025, por lo que se adopta este último año como referencia temporal.

26 Com. Nac. de Honestidad y Just., Exp. CNHJ-BC-881/2024, Res. Disciplinaria Partidista (Morena 2024).

27 Com. Nac. de Honestidad y Just., Exp. CNHJ-GRO-879/2024, Res. Disciplinaria Partidista (Morena 2024).

28 Com. Nac. de Honestidad y Just., Exp. CNHJ-MEX-873/2024 y Acumulado, Res. Disciplinaria Partidista (Morena 2024).

29 Com. Nac. de Honestidad y Just., Exps. CNHJ-MEX-876/2024 y CNHJ-MEX-900/2024, Res. Disciplinaria Partidista (Morena 2024).

30 Com. Nac. de Honestidad y Just., Exp. CNHJ-MEX-982/2024, Res. Disciplinaria Partidista (Morena 2025).

31 Com. Nac. de Honestidad y Just., Exps. CNHJ-MOR-940/2024 y Acumulado, Res. Disciplinaria Partidista (Morena 2024).

32 Com. Nac. de Honestidad y Just., Exp. CNHJ-QRO-898/2024, Res. Disciplinaria Partidista (Morena 2024).

33 Com. Nac. de Honestidad y Just., Exp. CNHJ-YUC-534/2024, Res. Disciplinaria Partidista (Morena 2024).

34 Com. Nac. de Honestidad y Just., Exps. CNHJ-MEX-864/2024 y su Acumulado CNHJ-MEX-865/2024, Res. Disciplinaria Partidista (Morena 2024).

CNHJ-COL-011/2024 ³⁵	Postulación a través de candidaturas independientes	Expulsión
CNHJ-DGO-053/2025 ³⁶	Postulación por partidos políticos distintos a Morena	Expulsión
CNHJ-DGO-147/2025 ³⁷		
CNHJ-DGO-148/2025 ³⁸		
CNHJ-GTO-998/2024 ³⁹		
CNHJ-HGO-882/2024 ⁴⁰		
CNHJ-HGO-952/2024 ⁴¹		
CNHJ-MEX-014/2025 ⁴²		
CNHJ-MEX-980/2024 ⁴³		
CNHJ-MOR-965/2024 ⁴⁴		
CNHJ-SIN-866/2024 ⁴⁵		
CNHJ-SIN-880/2024 ⁴⁶		

Fuente: Elaboración propia con datos Comisión Nacional de Honestidad y Justicia del partido Morena⁴⁷

35 Com. Nac. de Honestidad y Just., Exp. CNHJ-COL-011/2024, Res. Disciplinaria Partidista (Morena 2024).

36 Com. Nac. de Honestidad y Just., Exp. CNHJ-DGO-053/2025, Res. Disciplinaria Partidista (Morena 2025).

37 Com. Nac. de Honestidad y Just., Exp. CNHJ-DGO-147/2025, Res. Disciplinaria Partidista (Morena 2025).

38 Com. Nac. de Honestidad y Just., Exp. CNHJ-DGO-148/2025, Res. Disciplinaria Partidista (Morena 2025).

39 Com. Nac. de Honestidad y Just., Exp. CNHJ-GTO-998/2024, Res. Disciplinaria Partidista (Morena 2025).

40 Com. Nac. de Honestidad y Just., Exp. CNHJ-HGO-882/2024, Res. Disciplinaria Partidista (Morena 2024).

41 Com. Nac. de Honestidad y Just., Exp. CNHJ-HGO-952/2024, Res. Disciplinaria Partidista (Morena 2024).

42 Com. Nac. de Honestidad y Just., Exp. CNHJ-MEX-014/2025, Res. Disciplinaria Partidista (Morena 2025).

43 Com. Nac. de Honestidad y Just., Exp. CNHJ-MEX-980/2024, Res. Disciplinaria Partidista (Morena 2025).

44 Com. Nac. de Honestidad y Just., Exp. CNHJ-MOR-965/2024, Res. Disciplinaria Partidista (Morena 2025).

45 Com. Nac. de Honestidad y Just., Exp. CNHJ-SIN-866/2024, Res. Disciplinaria Partidista (Morena 2024).

46 Com. Nac. de Honestidad y Just., Exp. CNHJ-SIN-880/2024, Res. Disciplinaria Partidista (Morena 2025).

47 La Tabla III se diferencia de las correspondientes al Partido Revolucionario Institucional y al Partido Acción Nacional, debido a que, en el caso de Morena, se analizó un número significativamente mayor de resoluciones. Por esta razón, se optó por identificar los distintos tipos de conduc-

En las resoluciones del órgano jurisdiccional de Morena, señaladas en la Tabla III, se establece que el apoyo o la postulación por parte de otra organización política no solo constituye una ruptura de la disciplina interna, sino que vulnera un principio central del partido: la concepción de su militancia como “protagonista del cambio verdadero”. Esta figura representa el núcleo identitario de Morena y resalta el papel activo de la base en la consolidación del proyecto político que impulsa.

Desde esta perspectiva, la transgresión a la disciplina partidaria no se interpreta únicamente como una falta reglamentaria, sino como una amenaza directa a la cohesión ideológica del partido.

Así, el órgano de justicia partidaria sostiene que cualquier manifestación de apoyo a otras fuerzas políticas, o la aceptación de candidaturas externas, constituye una forma de disidencia incompatible con los valores fundacionales de Morena. En consecuencia, la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia determina la expulsión en todos los casos analizados, al considerar que dichas conductas representan una falta irreparable, contraria a toda forma legítima de vida partidaria.

Esta interpretación se apoya en la idea de que la libertad de expresión dentro del partido debe ejercerse en conformidad con sus principios. En ese sentido, la autonomía individual de las personas militantes no puede, ni debe, anteponerse a los fines colectivos del movimiento político.

Bajo este marco, las acciones asociadas al transfuguismo no se perciben simplemente como desviaciones personales, sino como amenazas estructurales que ponen en riesgo la integridad del partido y su proyecto político. En conclusión, las conductas sancionadas son calificadas como actos de traición a Morena, al contradecir sus principios de lealtad, coherencia y compromiso ideológico.

4. Discusión

Del análisis de las resoluciones disciplinarias del *PRI*, *PAN* y Morena podemos observar cómo la sanción ante acciones que pueden considerarse como transfuguismo electoral no solamente cumple una función de aplicación meramente formal de normas estatutarias, con lo que desemboca en la expulsión definitiva de la militancia, sino que tiende a operar como una manera de delimitar la autoridad partidista sobre la militancia.

Ahora bien, de los hallazgos derivados del análisis de las resoluciones disciplinarias de los partidos políticos estudiados se desprende que los tres coinciden en una misma respuesta ante acciones asociadas al transfuguismo electoral, que es la expulsión en definitiva de la militancia. Esta coincidencia

tas sancionadas, en lugar de examinar cada expediente de manera individual.

permite identificar de manera clara el umbral de tolerancia partidista, en el que la disciplina se constituye como una condición central y necesaria para la permanencia en el partido.

Asimismo, del análisis comparado podemos observar que, aunque la sanción de los tres partidos es idéntica, las justificaciones que la sustentan difieren entre ellos. Puesto que en el *PRI* la disciplina de la militancia se vincula a preservar la unidad estructural y programática del partido, en el *PAN* se articula ante una cuestión moral del militante, y en Morena se asocia a una defensa al proyecto político de la transformación.

Ante este escenario, es posible señalar que las diferencias identificadas nos permiten sostener que la disciplina partidista no es un concepto uniforme, sino una práctica institucional que se adapta en función de la cultura organizativa de cada partido político.

Finalmente, el análisis de resoluciones disciplinarias aporta una mirada institucional poco explorada sobre el transfuguismo electoral, al permitir observar cómo los partidos políticos utilizan la disciplina partidista para sancionar estas conductas y reforzar su control sobre la militancia.

IV. CONCLUSIÓN

El análisis de las resoluciones disciplinarias emitidas por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y Morena permite afirmar que, frente a conductas consideradas como transfuguismo electoral, los partidos políticos mexicanos, independientemente de su ideología o de su relación con el poder, imponen la sanción más severa prevista en su normativa interna: la expulsión definitiva de la militancia.

Esa decisión confirma que las acciones consideradas como transfuguismo son concebidas como conductas inadmisibles con la pertenencia partidista.

Asimismo, a partir del análisis de las resoluciones disciplinarias podemos observar cómo opera la disciplina partidista, la cual cumple una función central en estas decisiones al constituirse como un mecanismo de control que delimita el margen de actuación de la militancia y reafirma la autoridad interna del partido.

Por lo tanto, dichas sanciones disciplinarias no son una mera aplicación formal de normas estatutarias, sino el instrumento por el que se establecen los límites a la militancia en el contexto político-electoral.

En conclusión, el presente trabajo nos permite afirmar que la respuesta partidista en México frente a acciones asociadas al transfuguismo electoral refleja una concepción de disciplina como condición indispensable para la permanencia en el partido, al activar los órganos de justicia intrapartidaria y expulsar a la militancia que incurre en prácticas incompatibles con la disciplina partidista.

V. BIBLIOGRAFÍA

Ames, Barry, *Disciplina partidaria en la legislatura brasileña*, Política y Gobierno, vol. 7, no. 1, 2000, pp. 15–60.

Real Academia Española, *Disciplina*, en Diccionario del Estudiante, <https://www.rae.es/diccionario-estudiante/disciplina>

Ríos Vega, Luis Efrén, *El transfuguismo electoral: Un debate constitucional en México*, Cuestiones Constitucionales, no. 21, 2009, pp. 251–294.

Sartori, Giovanni, *Límites de la Ingeniería Constitucional*, Instituto Nacional Electoral, 2020.

Valencia Escamilla, Laura, *La pluralidad política y su impacto en la disciplina parlamentaria*, Sociológica, vol. 19, no. 56, 2004, pp. 13–53.

LA PERCEPCIÓN DE INTEGRIDAD EN LAS MÁS RECIENTES ELECCIONES PARA GUBERNATURAS EN MÉXICO (2021-2024)

THE PERCEPTION OF INTEGRITY IN THE MOST RECENT GUBERNATORIAL ELECTIONS IN MEXICO (2021-2024)

Fecha de recepción: 17 de diciembre de 2025 | Fecha de aceptación: 9 de febrero de 2026

Ricardo de la PEÑA*

Resumen

El objetivo central de este ensayo es analizar los datos empíricos disponibles sobre la percepción de la integridad en las elecciones más recientes para las gubernaturas en México, correspondientes al período 2021-2024, y su relación con indicadores directamente vinculados con estos comicios y sus resultados. Para ello, se recurre a la información puesta a disposición pública por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México como Proyecto de integridad electoral subnacional en México 2015-2024 y accesible en Harvard Dataverse (Loza et al., 2025), seleccionando los datos relativos a las elecciones de gubernaturas más recientes en cada una de las 32

entidades federativas de México. Del análisis realizado se concluye que, al menos con los datos analizados, no existe alguna variable vinculada con los resultados electorales que explique claramente las diferencias en las percepciones de integridad electoral que han sido compiladas.

Palabras clave: elecciones, gubernaturas, México, integridad, resultados.

Abstract

The central objective of this essay is to analyze the available empirical data on the perception of integrity in the most recent gubernatorial elections in Mexico, corresponding to the 2021-2024 period, and its relationship with indicators directly linked to these elections and

* Sociólogo por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; Diplomado en Análisis Político por la Universidad Iberoamericana, en Economía Aplicada por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y en Política Internacional por el Centro Cultural Helénico. Premio Nacional de Economía Política por el Colegio Nacional de Economistas en 1981. Doctor honoris causa por la Comisión de Acreditación de la Calidad de la Educación en 2022. Presidente Ejecutivo de ISA Investigaciones Sociales Aplicadas®, Presidente del Consejo Directivo de la Cátedra Internacional de Opinión Pública, Coordinador de Relaciones Institucionales y Académicas de CEDE Colegio de Especialistas en Demoscopia y Encuestas, Líder del Grupo sobre Metodologías de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales; colaborador mensual en Este país y columnista en La Silla Rota. Correo electrónico: ricartur@gmail.com.

their results. To this end, we use information made publicly available by the Latin American Faculty of Social Sciences (FLACSO) Mexico as part of the Subnational Electoral Integrity Project in Mexico 2015-2024, accessible on the Harvard Dataverse (Loza et al., 2025), selecting data related to the most recent gubernatorial elections in each of Mexico's 32 federal entities.

The analysis concludes that, at least with the data analyzed, there is no variable linked to the electoral results that clearly explains the differences in the compiled perceptions of electoral integrity.

Keywords: elections, governorships, Mexico, integrity, results.

SUMARIO: I. Introducción. II. Integridad electoral. III. Integridad electoral a escala subnacional en México. IV. Metodología. V. Resultados. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo central de este ensayo es analizar los datos empíricos disponibles sobre la percepción de la integridad en las elecciones más recientes para las gubernaturas en México, correspondientes al período 2021-2024, y su relación con indicadores directamente vinculados con estos comicios y sus resultados.

Para ello, se recurre a la información puesta a disposición pública por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México como *Proyecto de integridad electoral subnacional en México 2015-2024* y accesible en Harvard Dataverse¹ como el agregado por estado/elección de la respuesta de 1,715 personas expertas para 142 elecciones (65 de gubernaturas, 70 de diputaciones locales y siete municipales) al cuestionario con el módulo convencional del Proyecto de Integridad Electoral (49 preguntas), seleccionando en particular los datos relativos a las elecciones de gubernaturas más recientes en cada una de las 32 entidades federativas de México.

La hipótesis que guía el análisis es que existe alguna variable directamente vinculada con los resultados de las elecciones que explica las diferencias en las percepciones de integridad electoral que han sido compiladas.

El recorrido que se realiza consta de tres partes: un marco histórico, teórico y conceptual; un análisis de los datos sobre la percepción de la integridad electoral a escala subnacional, en específico para las elecciones de gubernaturas en México en el período reciente; y un cierre del estudio.

¹ Nicolás Loza Otero et al., *Piesm 2015-2024 (2025) Nivel Estado-Elección* (Harvard Dataverse, V. 1 2025).

La primera parte consta de tres componentes: una revisión del concepto de integridad electoral como fenómeno y de la percepción del mismo, otro sobre los estudios electorales a escala subnacional y luego la confluencia de ambos, en el análisis de la integridad electoral al nivel subnacional en el caso mexicano.

La segunda parte se conforma de un apartado sobre la fuente de información, otro sobre la metodología empleada en este ensayo y una tercera, la central, sobre los resultados obtenidos en la exploración de la información disponible seleccionada para el estudio.

La tercera parte se conforma de tres pequeñas piezas: una breve discusión de los hallazgos obtenidos y las limitaciones que presenta, una síntesis a manera de conclusiones y una breve nota de recomendaciones para el seguimiento posterior del trabajo en esta materia. Todo ello acompañado con la bibliografía con los textos directamente utilizados en el ensayo.

II. INTEGRIDAD ELECTORAL

“La integridad electoral se refiere al cumplimiento de los estándares de proceso que buscan garantizar que las elecciones sean libres y justas, un concepto que abarca desde la legislación y el registro de votantes hasta el conteo de votos y la resolución de quejas”²

A diferencia del simple “fraude”, la integridad es un concepto holístico que abarca todo el ciclo electoral, desde la legislación inicial hasta el conteo y la resolución de disputas. En términos prácticos, significa que las elecciones son conducidas de tal manera que reflejen la voluntad genuina del electorado, con un resultado que no haya sido distorsionado por manipulación o fraude y que cumpla con los principios democráticos en tanto se hayan respetado los derechos humanos, la igualdad política, la libertad de expresión y de asociación.

La integridad electoral se evalúa a lo largo de tres dimensiones interconectadas: marcos legales y procesos, conducta de los actores y resultados con su cómputo.

La integridad electoral es fundamental para el funcionamiento efectivo de una democracia, ya que asegura que los resultados de las elecciones reflejen de manera precisa y justa la voluntad del electorado. Esta relación entre integridad electoral y política es evidente en el modo en que los actores políticos y las instituciones interactúan para garantizar procesos electorales transparentes y justos.

En el contexto político, la integridad electoral se ve amenazada por prácticas como la manipulación de distritos, la supresión de votantes, y el fraude electoral. Por ejemplo, Birch argumenta que “la manipulación electoral mina la confianza pública en el sistema político, lo que puede llevar a la deslegitimación de las

2 Pippa Norris, *Why Electoral Integrity Matters* 24 (Cambridge Univ. Press, 2014).

instituciones democráticas”³. Dicha deslegitimación puede tener implicaciones a largo plazo, afectando la estabilidad política y disminuyendo la participación ciudadana.

Además, la integridad electoral también está vinculada a la política en términos de reformas institucionales. Norris sostiene que “los esfuerzos por reformar las instituciones electorales a menudo reflejan las prioridades políticas de los líderes actuales y su deseo de consolidar el poder”⁴. Esto destaca cómo las reformas a menudo no se centran en mejorar la integridad, sino en aumentar las ventajas políticas de ciertos grupos.

La relación entre integridad electoral y política es compleja y multifacética. La integridad electoral no solo afecta la percepción pública de la legitimidad política, sino que también influye directamente en la dinámica y resultados políticos. Los políticos y las instituciones tienen el deber de promover prácticas electorales que fortifiquen, en lugar de debilitar, la confianza pública.

La noción de que las elecciones pueden ser herramientas de dominación y no sólo de representación comenzó a formarse a fines del siglo pasado, aunque se consolidó al inicio de los 2000, cuando Andreas Schedler sistematizó el “menú de la manipulación” —referido al control de reglas, de la competencia, del sufragio, de la información y del conteo— y ubicó estas prácticas dentro de autoritarismos electorales⁵. Ese marco desplazó el foco desde la visión de un “fraude puntual” a la de ciclos electorales completos y ubicó la existencia de regímenes que celebran elecciones pero violan estándares mínimos de integridad de manera sistemática.

Casi en paralelo, Fabrice Lehoucq trazó el mapa de tipos, causas y consecuencias del fraude, abriendo un programa de investigación que distingue entre manipulación clandestina y errores administrativos, y que vincula incentivos políticos, aplicación de la ley y costos de la detección⁶. La combinación Schedler–Lehoucq fijó dos pilares: el conceptual, relativo a qué es manipular, y el positivo, enfocado a por qué y cuándo ocurre un fraude.

Con la difusión global de la observación electoral a principios de siglo, la literatura pasó de la abogacía a la evaluación causal. Susan D. Hyde mostró cómo la observación internacional devino una norma y cuándo disuade, legitima o no logra frenar irregularidades; además conectó invitaciones estratégicas de gobiernos con señales hacia audiencias externas⁷. En la misma vena, Judith

3 Sarah Birch, *Electoral Malpractice* 45 (Oxford Univ. Press, 2011).

4 Pippa Norris, *Measuring Electoral Integrity Around the World: A New Dataset*, 47 Ps: Pol. Sci. & Politics 789, 792 (2014).

5 Andreas Schedler, *Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation*, 13 J. Democracy 36, 36–50 (2002).

6 Fabrice Lehoucq, *Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences*, 6 Ann. Rev. Pol. Sci. 233, 233–236, 246–252 (2003).

7 Susan D. Hyde, *The Pseudo-Democrat’s Dilemma: Why Election Observation Became an International Norm* (Cornell Univ. Press, 2011).

G. Kelley evaluó cuándo la observación funciona y por qué a menudo falla, comparando organizaciones, mandatos y contextos⁸. Este bloque desplazó la pregunta desde “¿hubo fraude?” a “¿qué arreglos institucionales y de monitoreo reducen riesgos?”.

Empero, el giro comparado global vino con dos frentes. Primero con la medición basada en expertos con la propuesta de Pippa Norris y su *Electoral Integrity Project* (PEI, por sus siglas en español de Proyecto de Integridad Electoral), índice de 49 indicadores a lo largo del ciclo electoral que permite comparaciones entre países y en el tiempo e introduce el PEI, que es materia central de este ensayo, (Norris, 2014a, pp. 789–792). El PEI mostró que los cuellos de botella típicos no están sólo en la jornada de votación (relleno de urnas), sino en financiamiento y medios en campaña, lo que se discutirá más adelante⁹.

Esta propuesta sigue al estudio pionero en la materia específica de Jørgen Elklit y Andrew Reynolds, quienes propusieron un marco sistemático para evaluar la calidad electoral, enfatizando indicadores como el registro de votantes y el conteo de votos¹⁰.

De manera más reciente, en esta misma vía ha andado Richard L. Hasen, experto en derecho electoral estadounidense, quien analiza cómo la polarización y las leyes restrictivas erosionan la integridad, proponiendo reformas para restaurar la confianza¹¹. Asimismo, Toby James y Holly Garnett exploran la resiliencia electoral frente a riesgos globales, como pandemias, abogando por gestión adaptativa¹² (James y Garnett, 2025, p. 3).

Segundo, la comunidad metodológica debatió sesgos, validez y alternativas de medición; Carolien van Ham comparó baterías de datos y subrayó la necesidad de distinguir integridad positiva de irregularidad negativa y cubrir todas las etapas del ciclo (van Ham, 2015, pp. 715–720, 730–734).

En paralelo, manuales y standards internacionales trasladaron el énfasis hacia diseño y gestión electoral profesional. El Handbook de International IDEA sobre Electoral Management Design consolidó buenas prácticas comparadas de órganos de administración electoral, autonomía, rendición de cuentas y desempeño¹³. Este anclaje institucional conectó la agenda académica con reformas de gestión y criterios de evaluación¹⁴.

8 Judith G. Kelley, *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails* (Princeton Univ. Press, 2012).

9 Norris, *supra* nota 2, 663 a 666.

10 Jørgen Elklit & Andrew Reynolds, *A Framework for the Systematic Study of Election Quality*, 12 *Democratization* 147, 149 (2005).

11 Richard L. Hasen, *Election Meltdown: Dirty Tricks, Distrust, and the Threat to American Democracy* 50 (Univ. of Cal. Press, 2020).

12 Toby S. James & Holly A. Garnett, *Electoral Integrity Resilience: Protecting Elections During Global Risks and Crises*, *Democratization* 3 (2025).

13 Int'l Idea, *Electoral Management Design* 11–19, 41–55 (rev. ed. 2014).

14 Osce/Odihr, *Handbook for the Observation of Election Administration* 9–15 (2022).

En países con datos o actas de casilla, emergió la auditoría cuantitativa: pruebas basadas en pruebas de Benford y dígitos, modelos para puntas anómalas de participación y más recientemente la (re)visión por computadora sobre imágenes de actas. En el caso particular de las pruebas de dígitos, Mebane delimitó sus usos y límites para distinguir fraude de voto estratégico o heterogeneidad¹⁵. En la línea institucional norteamericana, Alvarez *et al.* en 2008 sistematizaron la agenda de detección y disuasión con estudios sobre incidentes, flujos de votos y desempeño administrativo¹⁶. La convergencia es clara: estadística más trazabilidad documental para pasar de acusaciones normativas a inferencias sustentadas.

Más recientemente, IDEA Internacional aportó un documento de políticas que aborda los desafíos a la integridad electoral en las democracias a escala global, en el contexto del “mayor ciclo electoral jamás observado”¹⁷, donde se registra un declive en la integridad electoral a nivel mundial. Un señalamiento relevante de este análisis es que la integridad electoral ya no depende exclusivamente de las autoridades electorales, sino también de la información digital con sus teorías conspirativas, noticias falsas y recursos a la inteligencia artificial que tienden a erosionar la confianza pública.

Así, en dos décadas el campo pasó de tipologías de manipulación (Schedler) y mecanismos de fraude (Lehoucq) a normas y efectos de la observación (Hyde; Kelley), cruzando por mediciones sistemáticas globales del ciclo electoral completo (Norris/EIP; van Ham), y a herramientas forenses que operan sobre microdatos y documentación electoral (Alvarez–Hall–Hyde; Mebane).

La integración con manuales y estándares (IDEA; OSCE/ODIHR) ancla la investigación en políticas aplicadas: cómo diseñar, administrar y auditar elecciones que cumplan estándares de integridad y cómo observarlas desde una perspectiva amplia que rebase lo meramente comicial del fenómeno. Y en el plano analítico la discusión se vuelca sobre los regímenes híbridos¹⁸, donde elecciones coexisten con violaciones sistemáticas; ello, con el objetivo de explicar por qué la manipulación persiste pese a estándares y observación.

Estudios electorales subnacionales.

Los estudios electorales subnacionales se refieren al análisis de procesos electorales y comportamiento del voto a niveles locales, estatales o regionales, enfocándose en variaciones institucionales, culturales y económicas que difieren de los nacionales, como en sistemas federales o descentralizados¹⁹.

15 Walter R. Mebane, Jr., *Comment on “Benford’s Law and the Detection of Election Fraud”*, 19 Pol. Analysis 269, 269–272 (2011).

16 Election Fraud: Detecting and Deterring Electoral Manipulation (R. Michael Alvarez et al. eds., Brookings Inst. Press, 2008).

17 Int’l Idea, *Desafíos a la Integridad Electoral en las Democracias* (2025).

18 Andreas Schedler, *Electoral Authoritarianism*, en *Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences* (2015)

19 Flavia Freidenberg & Tomás Došek, *The Subnational Electoral Coercion in Latin America*,

Estos estudios surgieron en los años 1950 en EE.UU. con enfoques en variaciones estatales en el Sur de Estados Unidos²⁰. Este texto fija dos objetivos que dominarán posteriormente el campo: mostrar que la competencia electoral y el realineamiento son territorialmente desiguales y justificar por qué los estudios a nivel subnacional revelan patrones que se diluyen en promedios nacionales. Así, con este análisis se consolida la idea de que la geografía política importa para entender partidos, máquinas y cambios de época.

En el Reino Unido, desde los años setenta–ochenta, Colin Rallings y Michael Thrasher sistematizaron resultados por distrito y desarrollaron series y anuarios que convirtieron las elecciones locales en un campo con métricas propias. Sus *Local Elections Handbooks* y el repositorio en el Elections Centre de la Universidad de Exeter profesionalizaron la recolección, curaduría y difusión de datos subnacionales para fines descriptivos y analíticos entre autoridades locales²¹. El objetivo: mejorar la comparabilidad longitudinal y las prácticas de auditoría pública en el nivel local.

Los estudios electorales a escala subnacional se desarrollaron ampliamente en América Latina desde los 1980 con transiciones democráticas, donde se analizaron elecciones subnacionales para entender federalismo y descentralización²². En Europa, emergieron en los 1990 con la Unión Europea, estudiando regiones como Cataluña o Escocia²³. Y los mismos se han desarrollado a través de métodos comparativos, encuestas locales y bases de datos como las del International IDEA, enfatizando integridad electoral y alternancia²⁴.

El despegue de proyectos paneuropeos trajo la pregunta de cómo alinear resultados subnacionales con estadísticas regionales comparables. Una respuesta reciente es el *European NUTS-level election dataset*, que ofrece resultados armonizados al nivel regional y los hace conectables con indicadores socioeconómicos²⁵. El objetivo es mapear territorialmente el voto y vincularlo con covariables regionales coherentes entre países, resolviendo el viejo problema de desencaje entre fronteras electorales y estadísticas.

41 Electoral Stud. 11, 12 (2016).

20 Valdimer Orlando Key, *Southern Politics in State and Nation* 45 (Knopf, 1949).

21 Colin Rallings & Michael Thrasher, *Local Elections Handbook* (The Elections Centre, Univ. of Exeter).

22 Manuel Alcántara & Flavia Freidenberg, *Los Sistemas Electorales en América Latina: Una Visión Comparada* 23 (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006).

23 Juan J. Linz & José Ramón Montero, *The Party Systems of Spain: Old Cleavages and New Challenges*, 5 *Party Politics* 361, 367 (1999).

24 Ferrán Martínez i Coma & Ignacio Lago, *Electoral Integrity and Turnout in New Democracies*, 68 *Electoral Stud.* 102231, 89 (2020).

25 Dominik Schraff, *The European NUTS-Level Election Dataset: A Tool to Map Subnational Electoral Behaviour in Europe*, 17 *PLOS ONE* e0268308 (2022).

Hacia fines del siglo pasado el giro comparado cristaliza con el modelo distrital multipartidista de Katz y King²⁶, quienes toman elecciones a nivel de distrito (subnacional) en sistemas no bipartidistas y formulan un marco que permite explicar y predecir cómo varían las participaciones de partido según condiciones locales (economía, composición étnica, gasto, campaña). El objetivo explícito era dotar a la política comparada de una herramienta análoga a la regresión lineal “americana”, pero aplicable donde el sistema es multipartidista (pp. 15–16). Esta formalización convirtió a la unidad subnacional (distrito/municipio) en nodo natural de la inferencia comparada.

III. INTEGRIDAD ELECTORAL A ESCALA SUBNACIONAL EN MÉXICO

Desde la transición mexicana de los noventa, la literatura sobre integridad electoral comenzó a observar con lupa las asimetrías subnacionales: mientras a nivel federal se construían diques institucionales contra la manipulación, en los estados persistían prácticas irregulares y “enclaves no democráticos” con incentivos y capacidades propias²⁷. Es así como en los años finales del siglo pasado, durante el arranque de la así llamada transición democrática, surgieron enfoques iniciales orientados a la observación de variaciones estatales, influenciados por el federalismo²⁸.

Otro hito lo marcaron Jonathan Hiskey y Shaun Bowler²⁹ (2005), quienes mostraron que la democratización local dependía de contextos subnacionales específicos —capacidad de competencia, alternancia y condiciones institucionales— contribuyendo a que la discusión dejara de ser exclusivamente “nacional” y empezara a medir la calidad democrática en el territorio. Su aporte fue programático: mirar abajo (municipios, estados) para explicar variaciones en integridad y resultados.

La gran ola de reformas electorales (la conformación de autoridades electorales autónomas, regulaciones en materia de justicia electoral, padrón y actas públicas) hizo posible un siguiente salto: forensia electoral con microdatos de casilla y trazabilidad documental.

En paralelo, la conceptualización del autoritarismo electoral ofreció el marco teórico para entender cómo reglas e instituciones coexisten con estrategias de

26 Jonathan N. Katz & Gary King, *A Statistical Model for Multiparty Electoral Data*, 93 Am. Pol. Sci. Rev. 15, 15–32 (1999).

27 Schedler, *supra* nota 27, en 36–50.

28 Nicolás Loza Otero e Irma Méndez de Hoyos, Índice Subnacional de Justicia Electoral en México 5 (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2023).

29 Jonathan T. Hiskey & Shaun Bowler, *Local Context and Democratization in Mexico*, 49 Am. J. Pol. Sci. 57, 57–71 (2005).

manipulación que operan de manera descentralizada³⁰. Esa intuición —que las instituciones nacionales conviven con equilibrios locales— se volvió eje para pensar integridad en clave subnacional.

Nada de esto sería viable sin la infraestructura de datos que el propio Estado mexicano fue construyendo. El Instituto Federal Electoral, luego Instituto Nacional Electoral, consolidó un ecosistema de datos abiertos (actas, cómputos, PREP, series histórico-territoriales) y un Atlas de Resultados que hoy permite desagregar por casilla, sección, municipio, distrito y estado, con criterios de máxima publicidad y trazabilidad documental³¹. Esa disponibilidad viabiliza auditorías ciudadanas y académicas subnacionales y la combinación con pruebas forenses y redes neuronales³².

En suma, el desarrollo de los estudios subnacionales en México respecto a la integridad electoral han ido de la identificación teórica del problema y su localización territorial (Schedler; Hiskey y Bowler) a la apertura institucional de datos que posibilita escrutinio fino y comparación entre estados y municipios (INE). El saldo es una agenda donde México aporta diseños de identificación originales y datos públicos replicables, útiles no sólo para reconstruir el pasado sino para vigilar la integridad en elecciones locales presentes y futuras. Es así como en 2016 Irma Méndez de Hoyos y Loza Otero coordinan un libro en el que exploran la política subnacional, incluyendo capítulos sobre integridad electoral en contextos de democratización local³³.

Es en este contexto en el que, siguiendo la metodología propuesta por Pippa Norris, en México existe un proyecto de integridad electoral a nivel subnacional sostenido desde 2015 con base en encuestas a expertos por entidad federativa que es coordinado desde FLACSO México³⁴. La coordinación académica ha estado a cargo de Irma Méndez de Hoyos y Nicolás Loza. El levantamiento de la Encuesta de Percepciones de Integridad Electoral (PIE) subnacional se aplica desde 2015 y se ha actualizado recurrentemente, adaptando el enfoque del PEI para medir etapas del ciclo electoral (leyes, registro, candidaturas, campaña/medios, financiamiento, votación, conteo, resultados, autoridades, etc.) mediante encuestas no probabilísticas a expertos estatales para producir índices comparables entre entidades y por etapa³⁵ y evaluar imparcialidad y autonomía³⁶.

30 Schedler, *supra* nota 27, en 36–50.

31 Instituto Nacional Electoral [INE], Atlas de Resultados Electorales 2–5, 18–21 (2021).

32 Walter R. Mebane, Jr., *Election Forensics: Statistics, Recounts and Fraud*, Univ. of Mich. 1–3 (2007).

33 Poderes y Democracias: La Política Subnacional en México 45 (Irma Méndez de Hoyos & Nicolás Loza Otero coords., Editorial Académica Española, 2016).

34 Irma Méndez de Hoyos, La Independencia y Autonomía de los Órganos Electorales y la Integridad de las Elecciones (INE, Deceyec-CM-52, 2024).

35 Irma Méndez de Hoyos et al., Integridad electoral y órganos electorales subnacionales en México: el papel de la imparcialidad, 33 *Región y Sociedad* e1485 (2021).

36 Max Grömping et al., Integridad electoral y órganos electorales subnacionales en México: El papel de la imparcialidad, 33 *Región y Sociedad* e1485, 10 (2021).

Esta propuesta ha aportado evidencia comparada entre estados sobre niveles y “cuellos de botella” de integridad; estimaciones que ponen el foco en el papel de los organismos administrativos electorales locales, en especial respecto a su imparcialidad, como condicionante de la calidad de las elecciones subnacionales; y una infraestructura pública de datos para investigación y escrutinio ciudadano y es la fuente principal de los datos que se analizarán en este ensayo, junto con datos oficiales sobre los resultados de las elecciones.

1. Fuente de información

El estudio de la integridad electoral es vital para entender la dinámica política contemporánea, ya que proporciona un marco para evaluar la calidad de los procesos electorales y su impacto en la legitimidad democrática. La política, en su esencia, se encuentra intrínsecamente vinculada a la percepción pública de un sistema electoral legítimo y justo.

El estudio de la integridad electoral no solo es un análisis técnico de los procesos electorales, sino que también tiene un impacto directo en cómo los ciudadanos perciben y participan en la política. Además, la política influye en el estudio de la integridad electoral al determinar las prioridades de la reforma electoral. Este estudio orienta a los legisladores en la creación de políticas que buscan mejorar la transparencia y la justicia en los procesos electorales, lo cual, como menciona Norris, “puede medirse mediante la implementación de reformas que reflejen tanto los estándares internacionales como las demandas del electorado nacional”³⁷.

Es por ello que conviene profundizar en la propuesta de Norris para la evaluación de la percepción de la integridad electoral como constructo que es, y no sólo por ser la fuente de información elegida para este ensayo.

Un constructo en ciencias sociales, psicología y metodología de la investigación es un concepto abstracto, no observable directamente, que ha sido deliberadamente inventado o adoptado para un propósito científico especial³⁸. En esencia, es una idea o una etiqueta que se utiliza para resumir un conjunto de comportamientos, actitudes o fenómenos que coexisten, pero que no pueden medirse con una única observación. El constructo funciona como un pilar fundamental en la construcción de teorías, conectando el pensamiento abstracto con la realidad empírica.

Para que un constructo abstracto sea útil en una investigación empírica debe ser operacionalizado. La operacionalización es el proceso de especificar cómo se medirá el constructo en el mundo real, transformándolo en una variable

³⁷ Norris, *supra* nota 2, en 24.

³⁸ Lee J. Cronbach & Paul E. Meehl, *Construct Validity in Psychological Tests*, 52 Psychol. Bull. 281, 282 (1955).

observable³⁹, siendo necesario establecer hasta qué punto mide realmente lo que pretende medir y garantiza que la operacionalización es una representación fiel de la idea abstracta subyacente.

Acorde con lo anterior, la medición de la percepción de la integridad electoral es un constructo que busca resumir la adhesión a los principios democráticos, la justicia electoral y la ausencia de fraude. No hay nada allá afuera que corresponda con el objeto de estudio, sino que es creado por la comunidad académica para disponer de una métrica que dé cuenta de algo que no existe en la realidad.

Además, es importante considerar que el PEI intenta medir la percepción de la integridad electoral, como forma de acercarse al fenómeno a través de su (re) construcción subjetiva, y no la realidad objetiva que correspondería al fenómeno en sí mismo. Así, lo que se tiene es la interpretación, el significado o las creencias que los actores sociales atribuyen al fenómeno o situación de manera subjetiva y contextual, (co)creándolo a partir de experiencias producto de su interacción social.

El Proyecto de Integridad Electoral es un proyecto académico independiente fundado en 2012 que mide la calidad de las elecciones en todo el mundo a lo largo de un ciclo electoral, incluyendo cómo, cuándo y por qué las elecciones empoderan o quitan poder a los ciudadanos. En su diseño, los datos y proyectos generados por el Proyecto de Integridad Electoral buscan facilitar la investigación académica sobre las causas y consecuencias de las elecciones fallidas y cómo se puede mejorar la integridad electoral.

Para ello, la integridad electoral es definida como un conjunto de principios que deben alcanzarse en las elecciones, que empoderan al ciudadano común y contribuyen al establecimiento de la democracia⁴⁰.

En su definición original, la integridad electoral se refiere a la imparcialidad de todo el proceso electoral y a su eficacia para protegerse contra la subversión electoral, la supresión del voto y otras amenazas a las elecciones libres y justas, considerando que las consecuencias de unas elecciones no libres o injustas pueden incluir dudas sobre la legitimidad de los resultados, la pérdida de confianza en el sistema democrático y una menor participación futura. Los estándares internacionales y las normas globales describen las mejores prácticas para la celebración de elecciones.

De hecho, la Red de Conocimiento Electoral (ACE) reconoció el debate en torno a una única definición antes de recomendar la definición de 2012 de la Fundación Kofi Annan, que establece como concepto de integridad electoral “cualquier

39 Roberto Hernández-Sampieri et al., *Metodología de la Investigación* 102 (McGraw-Hill, 6a ed. 2014).

40 Toby S. James et al., *Defining Electoral Integrity*, en *Oxford Handbook of Electoral Integrity* (Toby S. James & Holly A. Garnett eds., Oxford Univ. Press, 2018).

elección que se base en los principios democráticos del sufragio universal y la igualdad política tal como se reflejan en las normas y acuerdos internacionales, y que sea profesional, imparcial y transparente en su preparación y administración durante todo el ciclo electoral⁴¹.

El Informe Global de Integridad Electoral, de carácter anual, resume los datos del conjunto de datos Percepciones de la Integridad Electoral, con base en una encuesta a expertos académicos de cada país. Este proyecto fue fundado en 2012 por Pippa Norris e inicialmente se ubicó en la Universidad de Harvard y la Universidad de Sídney⁴².

El Proyecto de Integridad Electoral adopta un enfoque basado en el ciclo electoral. Las elecciones implican más que el simple día de las elecciones; implican una preparación a lo largo de un largo período, que comienza con el diseño de las leyes. Por lo tanto, existen diversos momentos en los que las elecciones pueden empoderar a las personas. Este ciclo electoral incluye como etapas la formulación de leyes electorales, la definición de procedimientos electorales, la conformación de los organismos electorales, el establecimiento de límites electorales, el registro de votantes y de partidos y candidaturas, el financiamiento de campañas y la cobertura mediática de las mismas, el proceso de votación, el recuento de votos y la difusión de resultados.

La integridad electoral en este proyecto corresponde a estándares internacionales y normas globales sobre la conducción de elecciones, aplicables a todas las etapas del ciclo electoral y respaldados por convenios de organizaciones internacionales como la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Organización de los Estados Americanos⁴³.

El ciclo electoral al que se refiere la definición anterior⁴⁴ comprende once procesos divididos en tres etapas: la etapa previa a las elecciones, que incluye las leyes electorales, los procedimientos electorales, la delimitación de distritos electorales, el registro de votantes, el registro de partidos y candidatos, la cobertura mediática y el financiamiento de campañas; el día de las elecciones, que abarca la votación en sí; y la etapa posterior a las elecciones, que involucra el recuento de votos, el anuncio de resultados y el desempeño de las autoridades electorales.

El principal avance de esta nueva definición es separar de manera conceptual y metodológica la integridad de las elecciones del régimen político en el que se llevan a cabo. “Actualmente, ya no se puede concluir erróneamente que ciertas elecciones deben considerarse íntegras solo porque se realizan en un país reconocidamente democrático”⁴⁵.

41 ACE Electoral Knowledge Network, *Electoral Integrity*, ACE Project (última consulta: 30 de julio de 2026).

42 Norris, *supra* nota 2, en 24.

43 Pippa Norris et al., *Assessing the Quality of Elections*, 24 J. Democracy 124, 124-135 (2013).

44 Holly Ann Garnett & Toby S. James, *Perceptions of Electoral Integrity* (The Electoral Integrity Project, 2022), y, Norris et al., *supra* nota 43.

45 Gabriela da Silva, *Integridad electoral: desarrollos conceptuales y desafíos metodológicos*,

IV. METODOLOGÍA

Es precisamente con base en este esquema que se analiza la información puesta a disposición pública por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México como *Proyecto de integridad electoral subnacional en México 2015-2024*, accesible en Harvard Dataverse⁴⁶ como el agregado por estado/elección de la respuesta de personas expertas para las 32 elecciones por gubernaturas más recientes en México, correspondientes al período 2021-2024.

Se elige realizar este análisis no sólo por la mayor relevancia que tienen las elecciones para gubernatura que las locales para diputaciones y ayuntamientos, sino también porque la metodología de recopilación de información para el proyecto de integridad subnacional en México supone la recuperación de valoraciones relativas a un único tipo de elección, por lo que comicios confluentes de menor nivel no cuentan con estimaciones completas, al estar las entrevistas concentradas en recuperar solamente las relacionados con las gubernaturas.

Del conjunto de agregados por estado/elección de la respuesta de 1,715 personas expertas para 142 elecciones (65 de gubernaturas, 70 de diputaciones locales y siete municipales) al cuestionario con el módulo convencional del Proyecto de Integridad Electoral (49 preguntas), para este estudio se seleccionaron en particular los datos relativos a las elecciones de gubernaturas más recientes en cada una de las 32 entidades federativas de México, realizadas entre 2021 y 2024. Eso supone haber excluido una elección que si bien ocurrió dentro de la ventana de referencia, no constituye la más reciente en esa entidad (Puebla) por haberse realizado una en fecha más próxima.

Cabe señalar que el hecho de que la valoración por los expertos de la integridad de las elecciones se realice de manera casi inmediata a la celebración de los comicios supone que quienes responden estén todavía imbuidos en el calor de la contienda, lo que tiene la enorme ventaja de reflejar una evaluación que refleja con frescura el proceso, pero también la desventaja de que no ha permitido tomar distancia de las condiciones de la contienda para elaborar una valoración más serena y menos comprometida con los vectores definitorios de la elección.

El proceso de construcción del índice de percepción de la integridad electoral pasa por una serie de etapas: en primer lugar se compilan las respuestas a diversos reactivos sobre cada uno de los indicadores que conformarán el índice: luego estos reactivos se promedian para obtener los valores de los indicadores, los cuales finalmente vuelven a promediarse entre sí para determinar el valor del índice. Tanto los indicadores como el índice se ubican en una escala [0,100], idéntica para fines prácticos a una escala con un rango [0,1] o bien como un porcentaje.

22 Elecciones 11, 11-35 (2023).

46 Loza Otero et al., *supra* nota 1.

Hay diversos índices agregados de las elecciones bajo análisis: los datos directamente recabados, sin sustitución de medias, y aquellos contruidos con sustitución de medias para estimar datos ausentes mediante procedimientos convencionales de imputación, lo que ocurre frecuentemente. Son estos últimos los que se emplearán en este análisis por considerarse los más pertinentes y que permiten la comparación entre los componentes del índice.

Para fines de transparencia, verificabilidad y replicabilidad, se ha puesto a disposición pública en Harvard Dataverse la base de datos empleada para este análisis, con los campos recobrados de la información electoral oficial y los estimadores seleccionados y utilizados del Proyecto de integridad electoral subnacional en México 2015-2024⁴⁷.

Hay un aspecto que resulta importante clarificar sobre los recursos estadísticos para este estudio. Como resultado de realizar una regresión para determinar el impacto de las variables constituyentes de la estimación luego agregada del Índice de Percepción de la Integridad Electoral (IPIE), se obtienen dos tipos de coeficientes que representan cosas diferentes y se interpretan de manera distinta.

Se puede partir del caso de una regresión lineal ordinaria. En ella, el coeficiente “B”, no estandarizado, no es otra cosa que el coeficiente de regresión en su forma original, es decir, en las unidades de medida de las variables, que indica cuánto se espera que cambie la variable dependiente (Y) por cada cambio de una unidad en la variable independiente (X), manteniendo constantes todas las demás variables predictoras en el modelo.

A diferencia, el coeficiente estandarizado o β es el coeficiente de regresión cuando todas las variables (dependiente e independientes) han sido estandarizadas para tener una media de 0 y una desviación estándar de 1. Este valor indica cuántas desviaciones estándar se espera que cambie la variable dependiente (Y) por cada cambio de una desviación estándar en la variable independiente (X), manteniendo constantes todas las demás variables predictoras en el modelo y es un valor adimensional.

Dado que las variables están en una escala común (desviaciones estándar), los coeficientes β permiten comparar la fuerza o importancia relativa de las diferentes variables predictoras dentro del mismo modelo. Una beta con un valor absoluto mayor indica que esa variable predictora tiene un efecto más fuerte o es más importante en la predicción de la variable dependiente, en comparación con otras variables en el modelo. Sin embargo, solo es útil para comparar la importancia relativa dentro de un modelo específico y con el conjunto de datos utilizado.

Ambos coeficientes son importantes: los coeficientes B son útiles para

47 Ricardo de la Peña, Base de Datos del Artículo La Percepción de Integridad en las Más Recientes Elecciones para Gubernaturas en México 2021-2024 (Harvard Dataverse, V. 1 2025).

entender el efecto práctico y directo de una variable predictora en términos de sus unidades reales, mientras que los coeficientes β son valiosos para determinar cuáles de las variables predictoras son relativamente más influyentes en el modelo.

En el caso particular que ocupa la atención de este artículo, la diferencia no resulta tan fundamental, dado que los valores no estandarizados ya se encuentran acotados al rango $[0,1]$ y son observaciones carentes de unidades que les otorgue una valor de origen diferente.

Empero, para el tratamiento de los datos que se analizan en este ensayo, existe un problema con el modelo lineal tradicional. Este modelo se fundamenta en la premisa de que los parámetros se estiman minimizando la suma de los residuos al cuadrado, asumiendo que el término de error tiene una media de cero y varianza constante⁴⁸. Empero, si se aplica una regresión lineal ordinaria (OLS) pueden eventualmente obtenerse predicciones fuera del rango $[0,1]$, dado que el modelo puede estimar valores negativos o mayores; la varianza de los errores no es constante, dado que los residuales tienden a ser más pequeños cerca de los extremos; que el supuesto de normalidad es violado debido a que la distribución suele ser asimétrica o sesgada al concentrarse cerca de los extremos.

Por tanto, el OLS simple no es estadísticamente lo más apropiado, aunque funcione como una buena aproximación descriptiva. Si bien la estimación del coeficiente podría estar cerca del valor real si los datos están muy lejos de los extremos, los errores estándar y los p-valores serán incorrectos. Esto significa que no se puede confiar plenamente en determinar si una variable es o no significativa.

Una alternativa recomendable es aplicar la transformación Logit a las variables acotadas y luego operar una regresión lineal sobre estos datos⁴⁹, cuyas ventajas son que simula la estructura del modelo beta con herramientas de OLS, evita predicciones fuera del rango y es fácil de interpretar en términos Logit, aunque no hay una relación inmediata con razones de momios porque la regresión no es logística (no predice la probabilidad de un evento como ocurrencia o ausencia), sino lineal sobre una variable continua transformada en Logit. En otras palabras, los β describen la elasticidad log-odds a log-odds, es decir, cuánto cambia el log-odds de Y ante un cambio de una unidad en el log-odds de X. Por demás, la relación es no lineal y depende del nivel de las variables independientes y dependiente.

48 Jeffrey M. Wooldridge, *Introductory Econometrics: A Modern Approach* 22 (South-Western Cengage Learning, 5a ed. 2013).

49 Christopher F. Baum, *An Introduction to Modern Econometrics Using Stata* 261 (Stata Press, 2006).

En una regresión beta, cabe aclarar, el coeficiente (β) de la variable independiente se interpreta en relación con el logaritmo de la razón de medias o la media esperada de la proporción, lo que permite modelar la media y el parámetro de precisión de forma independiente mediante funciones de enlace⁵⁰. De hecho, el valor β de una variable independiente tiene un significado muy similar a la “B” de la regresión logística, pues representa el cambio esperado en el Logit de la media de la variable dependiente por cada aumento de una unidad en la variable independiente, manteniendo las otras variables constantes, por lo que si β es positivo y significativo un aumento en la variable independiente aumenta la media esperada de la proporción (es decir, el porcentaje o tasa de la variable dependiente), mientras que si β es negativo y significativo un aumento en la variable independiente disminuye la media esperada de la proporción.

Entonces, la regresión lineal es el modelo base para variables dependientes continuas no restringidas en los que su β es el cambio directo en Y. En cambio, la regresión beta se usa cuando la variable dependiente es una proporción y utiliza una transformación para hacer que la variable sea linealmente modelable; por eso, su β se interpreta en la escala transformada (el Logit de la media), haciendo que la interpretación directa en términos de la proporción original sea menos intuitiva y requiera pasos adicionales (cálculo de efectos marginales o predicciones).

Dadas las anteriores consideraciones, se decidió presentar en este ensayo un comparativo de los resultados de una regresión lineal convencional contra los de una transformación Logit a las variables acotadas sobre las que luego se opera una regresión lineal, para constatar la existencia de potenciales problemas en el modelo lineal y la consistencia entre ambos procedimientos.

Un recurso estadístico más del que se echa mano en este ensayo es el agrupamiento de k medias. Este procedimiento es uno de los algoritmos de aprendizaje no supervisado más utilizados en las ciencias sociales y la estadística para la clasificación de datos cuyo objetivo principal es particionar un conjunto de observaciones en grupos distintos y excluyentes.

El procedimiento sigue estos pasos lógicos: se seleccionan de antemano el número de grupos que se desea obtener; se seleccionan puntos iniciales de forma aleatoria (llamados centroides); cada observación del conjunto de datos se asigna al clúster cuyo centroide se encuentra a la distancia mínima (usualmente utilizando la distancia euclidiana); una vez asignados todos los puntos, se recalcula la posición del centroide de cada grupo como el promedio (media) de todas las observaciones asignadas a él; y finalmente el proceso se repite hasta que

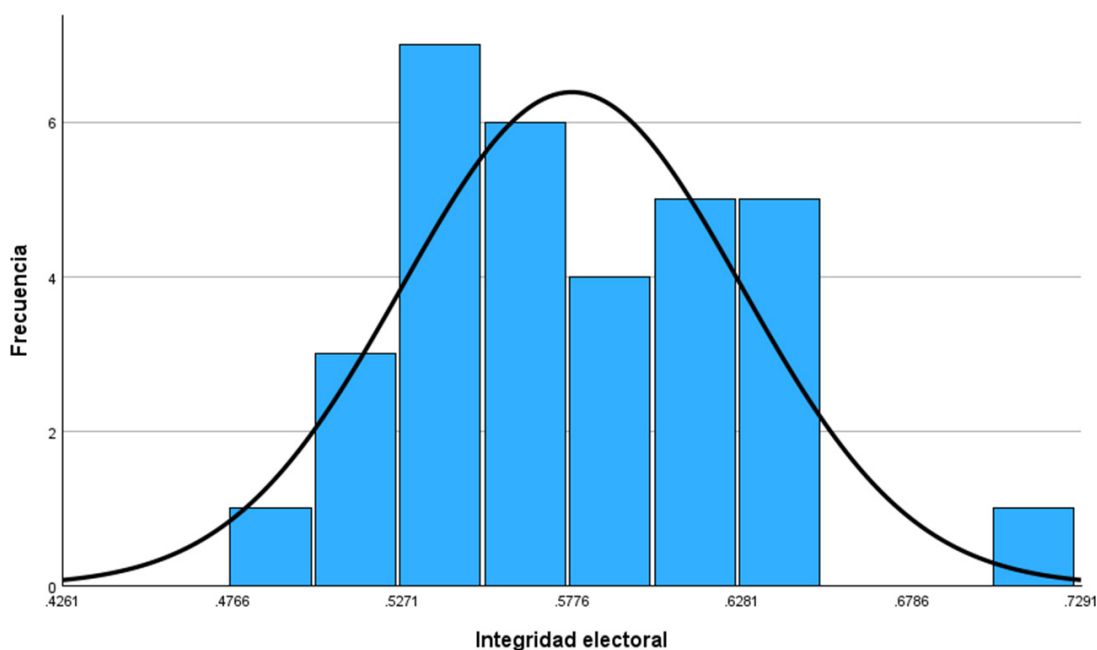
50 Silvia L. P. Ferrari & Francisco Cribari-Neto, *Beta Regression for Modelling Rates and Proportions*, 31 J. Applied Stat. 799, 799 (2004).

los centroides ya no cambian de posición o se alcanza un límite de iteraciones, logrando minimizar la varianza entre grupos⁵¹.

V. RESULTADOS

El Índice de Percepción de la Integridad Electoral (IPIE) para las últimas elecciones por gubernaturas en las distintas entidades federativas del país presenta un valor medio de 0.578, con una desviación estándar de 0.05, que resultaría baja si no se toma en cuenta que la distribución de valores por entidad no corresponde a una distribución normal, sino que se compensan entidades con baja valoración y entidades con una evaluación más elevada para atenuar la variabilidad media (Gráfica 1).

Gráfica 1. Histograma del índice de percepción de la integridad electoral en las últimas elecciones para gubernaturas en México

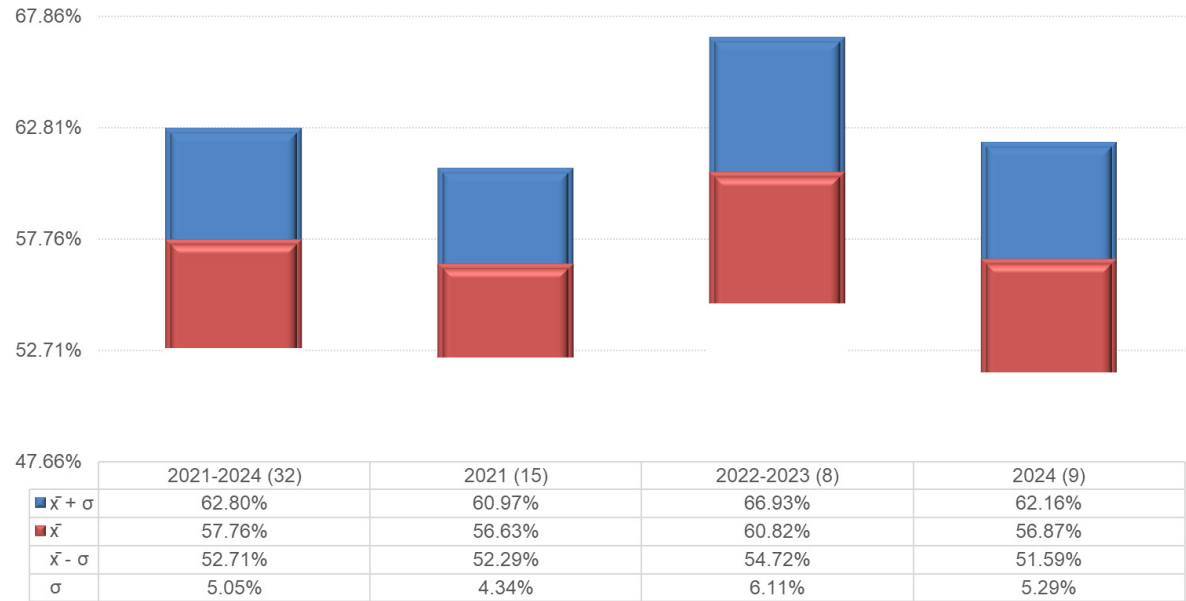


FUENTE: FLACSO México, Proyecto de integridad electoral subnacional en México 2015-2024.

A lo largo del período 2021-2024 y considerando solamente las más recientes elecciones para gubernaturas en cada entidad se encuentra un mantenimiento del índice promedio relativo a la percepción de la integridad electoral en los años con más elecciones realizadas, los extremos del período observado: 2021 y 2024, mientras que hay un aumento en el índice en los años intermedios (Gráfica 2).

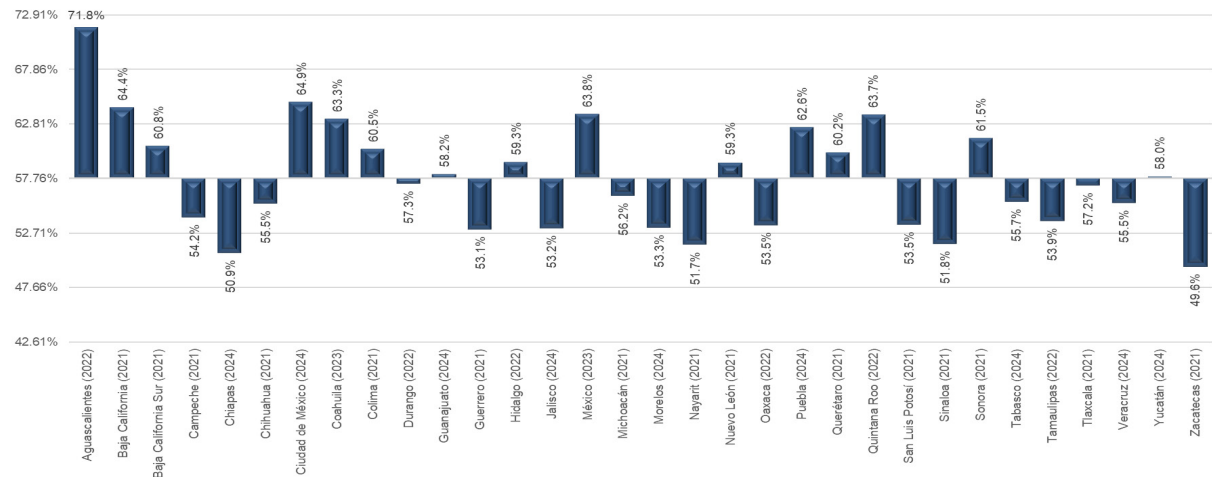
51 Gareth James et al., An Introduction to Statistical Learning: With Applications in R (Springer, 2013).

Gráfica 2. Índice de percepción de la integridad electoral en las últimas elecciones para gubernaturas en México según año de celebración de las elecciones



FUENTE: FLACSO México, Proyecto de integridad electoral subnacional en México 2015-2024.

Gráfica 3. Índice de percepción de la integridad electoral en las últimas elecciones para gubernaturas en México según entidad federativa



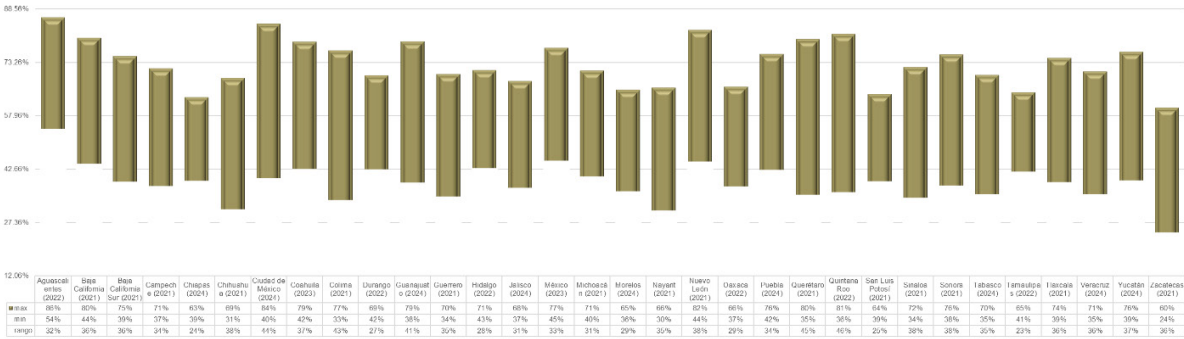
FUENTE: FLACSO México, Proyecto de integridad electoral subnacional en México 2015-2024.

Existe una variación en los valores que adquiere el índice de percepción de la integridad electoral en las últimas elecciones para gubernaturas en México

según entidad federativa, yendo del extremo superior de Aguascalientes, que alcanza un valor de casi 72 puntos, a Zacatecas, con un valor debajo de 50 puntos (Gráfica 3).

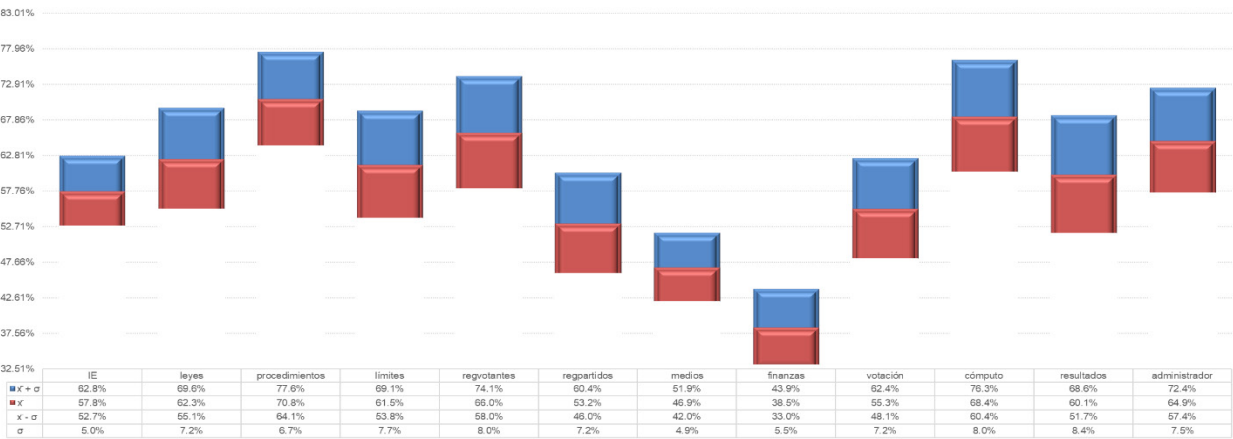
Ello sin embargo no supone que la valoración para cada componente se sitúe en el mismo sitio que la media para cada entidad federativa. De hecho, como puede verse en la Gráfica 4, los valores extremos se abren en rango generalmente por encima de los 30 puntos entre los diversos componentes, por lo que hay componentes valorados en una entidad que superan el mínimo en cualquier componente en otra entidad y viceversa.

Gráfica 4. Valores extremos de los componentes del índice de percepción de la integridad electoral en las últimas elecciones para gubernaturas en México según entidad federativa



FUENTE: FLACSO México, Proyecto de integridad electoral subnacional en México 2015-2024.

Gráfica 5. Índice de percepción de la integridad electoral en las últimas elecciones para gubernaturas en México según componente



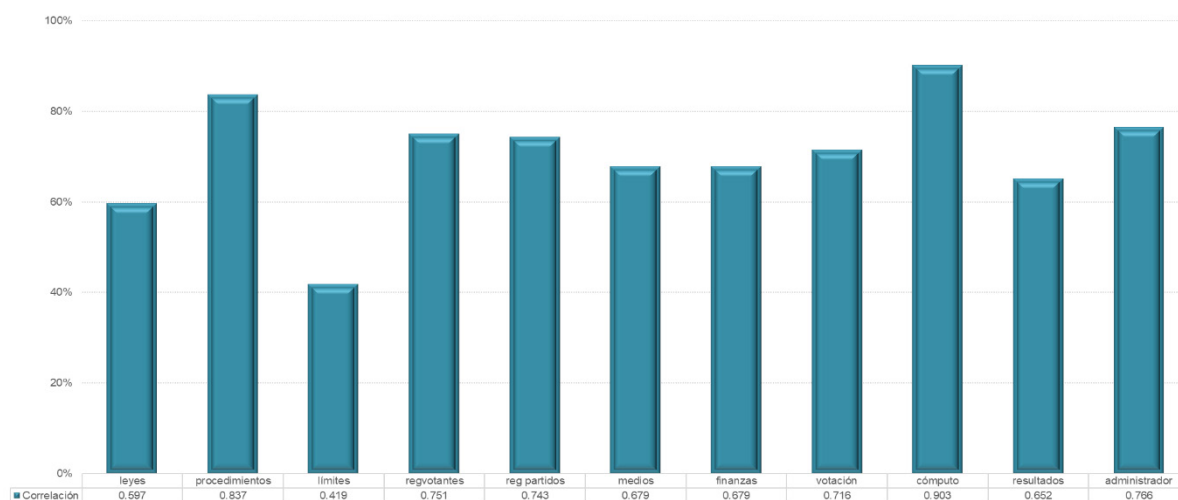
FUENTE: FLACSO México, Proyecto de integridad electoral subnacional en México 2015-2024.

Ello refleja las desviaciones estándar promedio de cada componente entre entidades federativas, que se tiende a ubicar en torno a ocho por ciento, más elevado que el IPIE, cuya variabilidad resulta claramente menor (Gráfica 5). Aun así, existen claras diferencias entre la mejor valoración de aspectos como los procedimientos y cómputos y menor en el caso de la actuación neutra de los medios y más aún que las finanzas.

Es de mencionarse que estos valores pueden estar influidos no sólo por lo ocurrido en los procesos electorales bajo observación, sino por valoraciones genéricas sobre las instancias involucradas en cada etapa del proceso. Así, si se recuperan los valores otorgados sobre confianza en instituciones y actores sociales resultado de la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020 se puede ver que la confianza hacia los medios de comunicación es mediana, por debajo en más de diez puntos de la que se otorga a la autoridad electoral⁵².

Es de destacar, como se muestra en la Gráfica 6, que mientras el IPIE a escala global muestra una mayor correlación precisamente con los componentes con mejor valoración, la correlación es menor cuando se trata de los límites en cuanto a discriminación e imparcialidad en los procesos electorales. Habría que explorar posteriormente por qué se da esta separación.

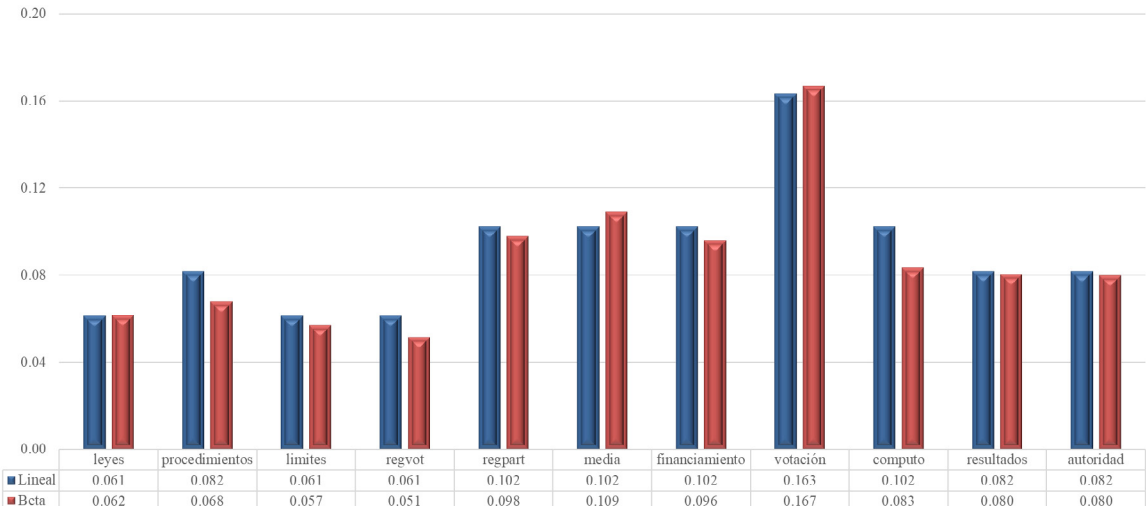
Gráfica 6. Correlación entre el índice de percepción de la integridad electoral en las últimas elecciones para gubernaturas en México y sus componentes



FUENTE: FLACSO México, Proyecto de integridad electoral subnacional en México 2015-2024.

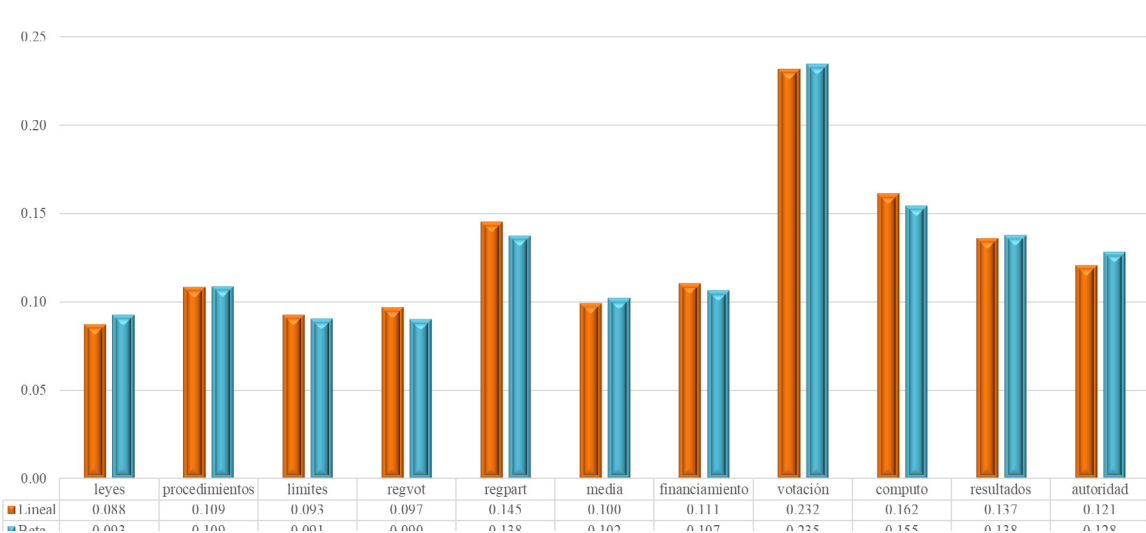
52 Alberto Aziz et al., Informe País 2020: El Curso de la Democracia en México 48 (PNUD-INE, 2022).

Gráfica 7a. Coeficiente B de la regresión lineal del índice de percepción de la integridad electoral en las últimas elecciones para gubernaturas en México



FUENTE: FLACSO México, Proyecto de integridad electoral subnacional en México 2015-2024.

Gráfica 7b. Coeficiente b de la regresión lineal del índice de percepción de la integridad electoral en las últimas elecciones para gubernaturas en México



FUENTE: FLACSO México, Proyecto de integridad electoral subnacional en México 2015-2024.

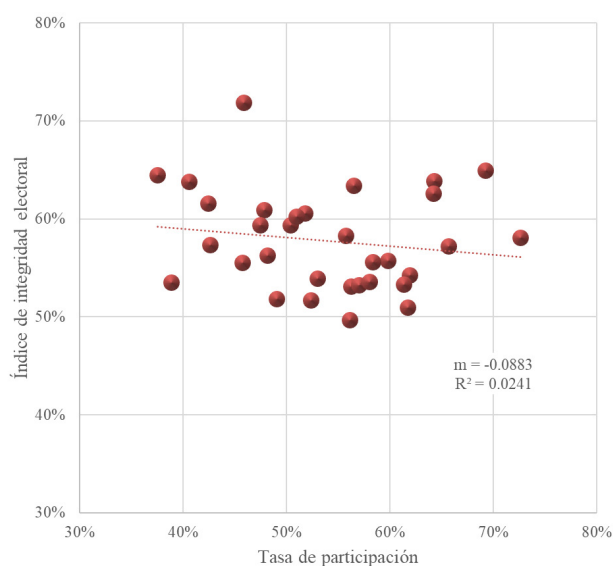
Cuando se realiza el ejercicio de regresión, lineal y con transformaciones Logit linealizadas, cuyos resultados se presentan en las Gráfica 7a y 7b, se descubren dos cosas: una coincidencia en los pesos relativos de los distintos componentes en ambos ejercicios de regresión, lo que valida el recurso en este caso a la regresión lineal ordinaria, lo que a la vez es coincidente con lo que se intuiría debido a la

lejanía de las valoraciones de los extremos de la escala; y además se detecta que no existe una diferencia significativa entre los valores no y sí estandarizados para la regresión, lo que permite tomar como pertinentes los valores sin estandarización.

En general, los resultados de estos ejercicios de regresión muestran un mayor impacto del componente correspondiente a la votación en sí como factor explicativo del valor que toma el IPIE, seguido de aspectos relacionados con las campañas, como son el registro de contendientes, la actitud de los medios y el financiamiento, mientras que los mayores impactos se relacionan con el registro de votantes, algo constante en el tiempo y el espacio, y los límites percibidos en aspectos de imparcialidad y discriminación.

Ahora tocaría pasar a la relación entre el IPIE por entidad federativa y los datos sobre los resultados electorales. En la Gráfica 8 se presenta la dispersión de este índice con respecto a la tasa de participación, encontrándose una ligera tendencia descendente del IPIE a medida que aumenta la participación, pero con una determinación muy reducida, apenas del 2.4 por ciento.

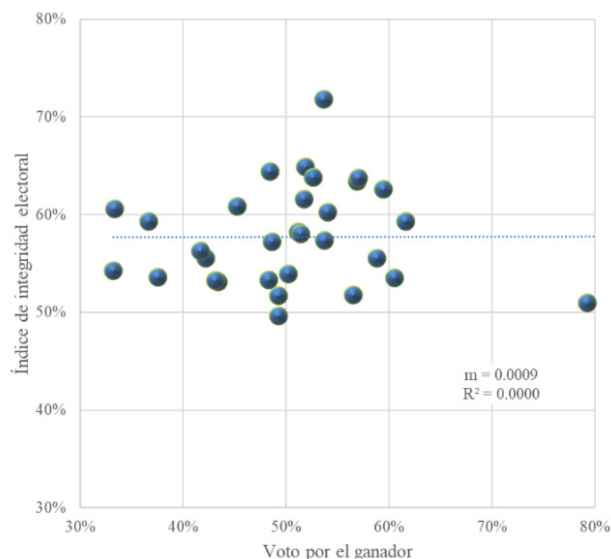
Gráfica 8. Diagrama de dispersión de la tasa de participación en las últimas elecciones para gubernaturas en México respecto del índice de percepción de la integridad electoral



FUENTE: FLACSO México, Proyecto de integridad electoral subnacional en México 2015-2024. Organismos Públicos Locales Electorales, Resultados de las elecciones por gubernaturas.

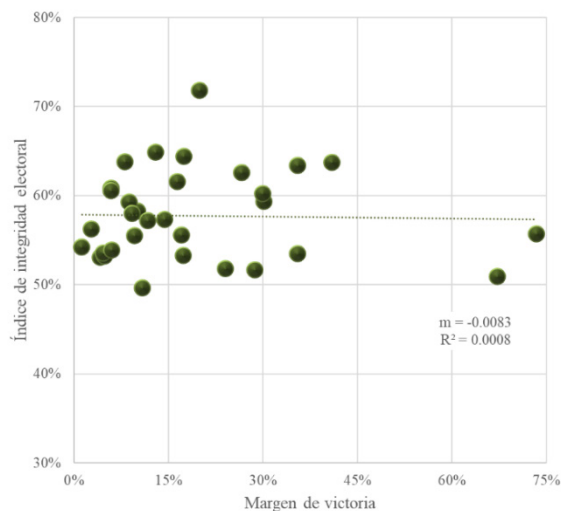
Lo mismo, pero en niveles aún menores de determinación y gradiente, es lo que se descubre de la relación entre el voto por quien ganó la contienda y el IPIE, lo que se presenta en la Gráfica 9.

Gráfica 9. Diagrama de dispersión del voto por el ganador de las últimas elecciones para gubernaturas en México respecto del índice de percepción de la integridad electoral



FUENTE: FLACSO México, Proyecto de integridad electoral subnacional en México 2015-2024. Organismos Públicos Locales Electorales, Resultados de las elecciones por gubernaturas.

Gráfica 10. Diagrama de dispersión del margen de victoria en las últimas elecciones para gubernaturas en México respecto del índice de percepción de la integridad electoral

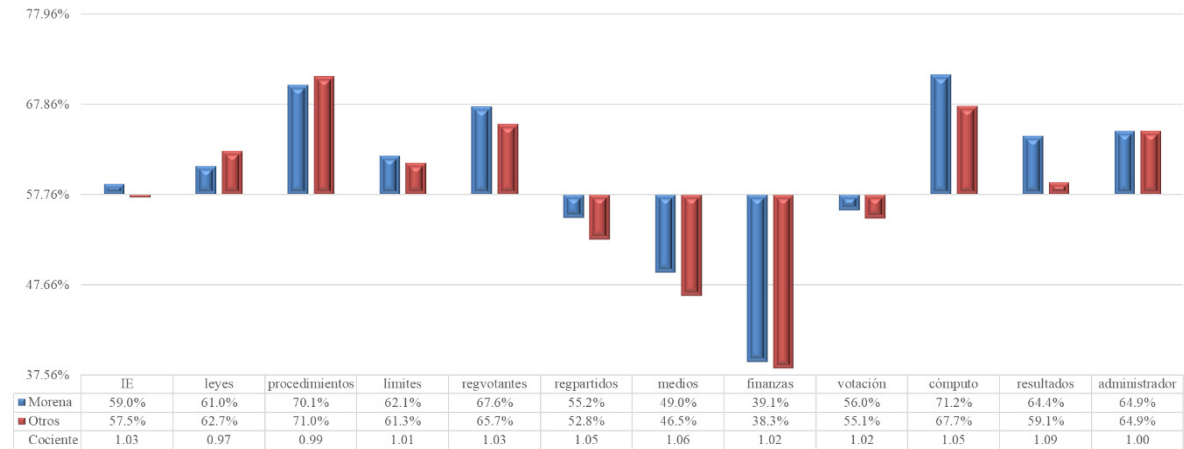


FUENTE: FLACSO México, Proyecto de integridad electoral subnacional en México 2015-2024. Organismos Públicos Locales Electorales, Resultados de las elecciones por gubernaturas.

Algo similar a lo anterior es lo que se descubre de la relación entre el margen de victoria de quien ganó la contienda y el IPIE, lo que se presenta en la Gráfica 10.

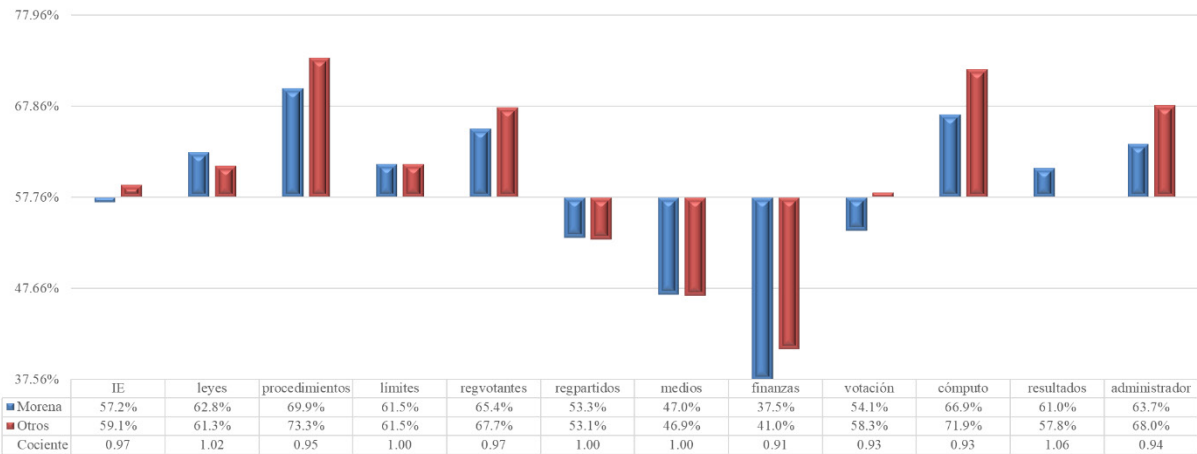
Cuando se revisa la relación entre el partido que gobernaba la entidad al momento de la elección observada y el IPIE y sus diversos componentes, se descubre que no existen realmente diferencias significativas si quien gobernaba era Morena u otro partido, como se muestra en la Gráfica 11.

Gráfica 11. Índice de percepción de la integridad electoral en las últimas elecciones para gubernaturas en México según partido gobernante en la entidad



FUENTE: FLACSO México, Proyecto de integridad electoral subnacional en México 2015-2024. Organismos Públicos Locales Electorales, Resultados de las elecciones por gubernaturas.

Gráfica 12. Índice de percepción de la integridad electoral en las últimas elecciones para gubernaturas en México según partido ganador de la elección



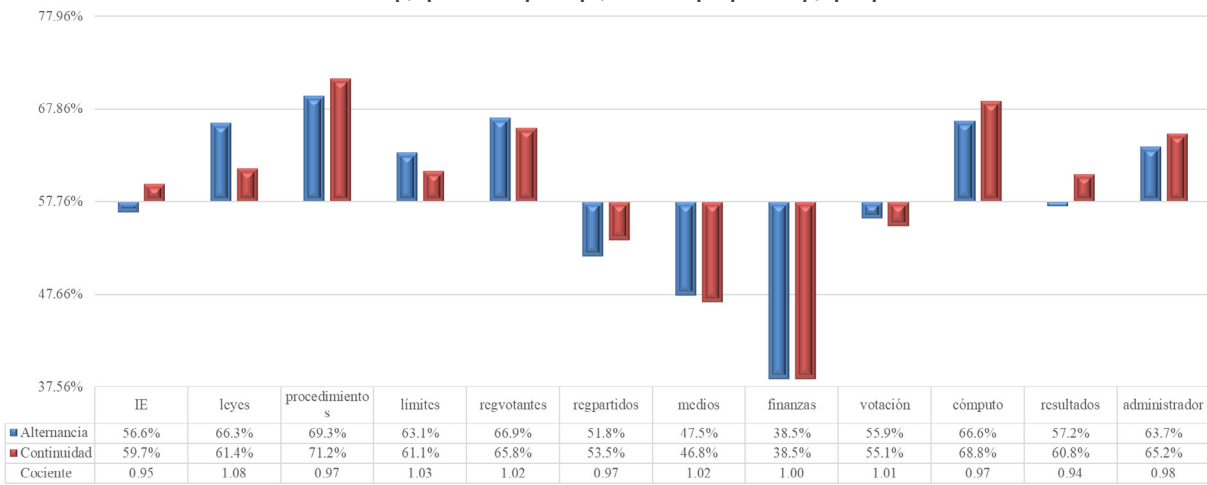
FUENTE: FLACSO México, Proyecto de integridad electoral subnacional en México 2015-2024. Organismos Públicos Locales Electorales, Resultados de las elecciones por gubernaturas.

Algo similar a lo anterior es lo que se descubre de la relación entre el margen de victoria de quien ganó la contienda y el IPIE, lo que se presenta en la Gráfica 10.

Y la gráfica 12 muestra claramente que lo mismo ocurre cuando lo que se ve es el valor del IPIE y sus componentes según el ganador de la elección haya sido Morena u otro partido.

Y ni que decir del cambio entre los valores del IPIE y sus componentes según el resultado de la elección genere una continuidad o alternancia en el partido gobernante: no existen diferencias significativas entre una y otra condición, como se muestra en la Gráfica 13.

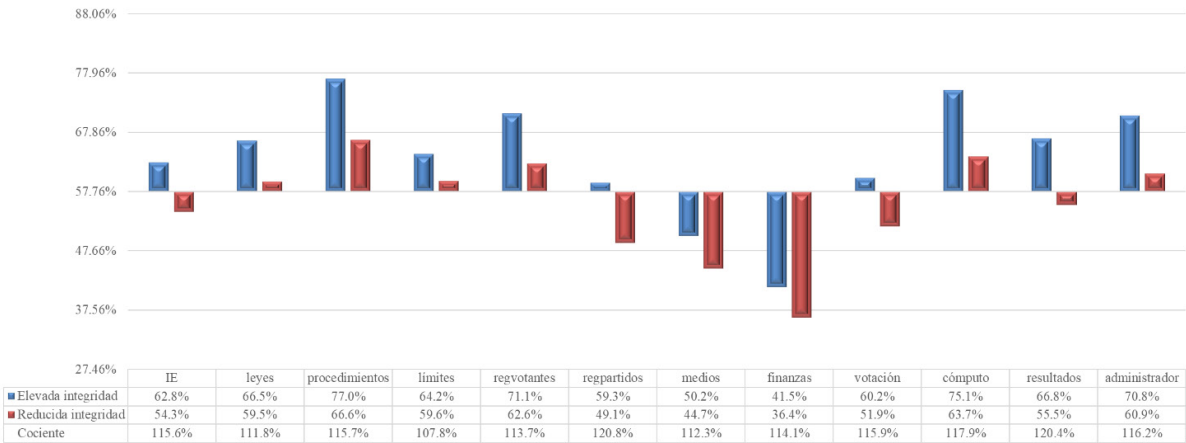
Gráfica 13. Índice de percepción de la integridad electoral en las últimas elecciones para gubernaturas en México según alternancia o continuidad del



FUENTE: FLACSO México, Proyecto de integridad electoral subnacional en México 2015-2024. Organismos Públicos Locales Electorales, Resultados de las elecciones por gubernaturas.

Ante la falta de elementos que permitan asumir la existencia de alguna incidencia del resultado electoral en las percepciones de integridad electoral, se resolvió generar un agrupamiento según si esta percepción a nivel agregado era elevada o reducida, ejercicio del que se presentan los resultados en la Gráfica 14. Como puede observarse, las mayores divergencias positivas se dan en los procedimientos, el cómputo y la información de resultados, mientras que del lado negativo las divergencias se encuentran sobre todo en el registro de partidos y contendientes.

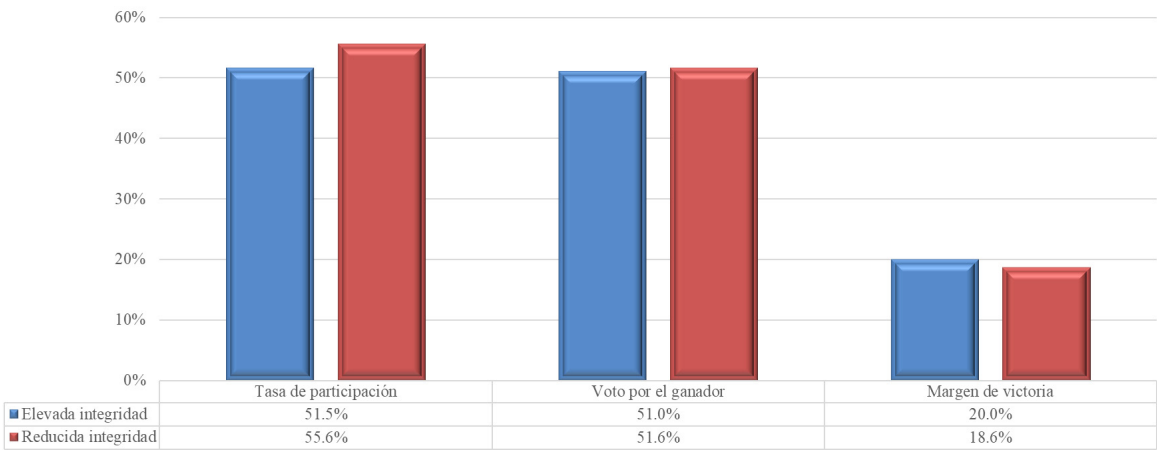
Gráfica 14. Agrupamiento de las entidades federativas según índice de percepción de la integridad electoral en las últimas elecciones para gubernaturas en México



FUENTE: FLACSO México, Proyecto de integridad electoral subnacional en México 2015-2024.

Cuando aplicamos este agrupamiento según el nivel de integridad percibido en las elecciones de las distintas entidades a los datos cuantitativos de las mismas elecciones, lo que se presenta en la Gráfica 15, no se descubren diferencias mayores, salvo tal vez la mayor participación de los electores en los comicios de entidades con un reducido IPEI.

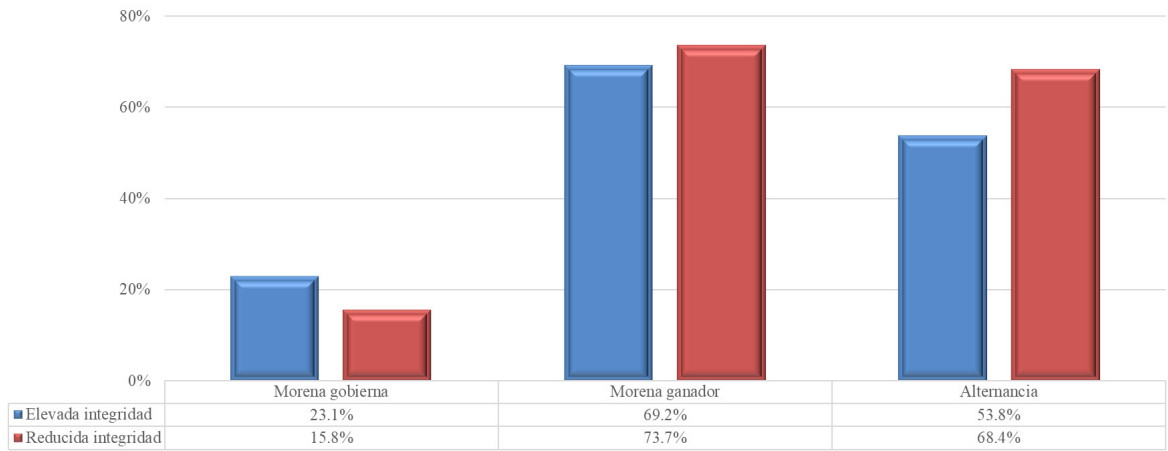
Gráfica 15. Indicadores cuantitativos de los resultados electorales según agrupamiento de las entidades federativas por su índice de percepción de la integridad electoral en las últimas elecciones para gubernaturas en México



FUENTE: FLACSO México, Proyecto de integridad electoral subnacional en México 2015-2024. Organismos Públicos Locales Electorales, Resultados de las elecciones por gubernaturas.

¿Y qué pasa con aspectos más cualitativos de los resultados de las elecciones bajo estudio? Esto se presenta en la Gráfica 16, donde se muestra como la condición de que el partido que gobierne sea Morena incide en una elevación de la percepción de integridad electoral, mientras que la continuidad de un partido en el gobierno de la entidad repercute también favorablemente en la percepción de integridad de las elecciones.

Gráfica 16. Indicadores cualitativos de los resultados electorales según agrupamiento de las entidades federativas por su índice de percepción de la integridad electoral en las últimas elecciones para gubernaturas en México



FUENTE: FLACSO México, Proyecto de integridad electoral subnacional en México 2015-2024. Organismos Públicos Locales Electorales, Resultados de las elecciones por gubernaturas.

Así, tal vez como producto de un agrupamiento de las entidades según su IPIE es posible detectar algunas relaciones entre el resultado de los comicios y este índice, pero ello referido solamente a sus aspectos más de corte cualitativo y no a los datos mismos cuantitativos de las elecciones.

Relevancia del análisis.

El ejercicio realizado es relevante no sólo por constituir una primera aproximación analítica a los datos más recientes sobre percepción de la integridad electoral a escala subnacional y su relación con los resultados de las elecciones, sino por aportar herramientas estadísticas y analíticas diversas que pudieran ser empleadas en la evaluación de este fenómeno no sólo para el corte temporal y espacial definido en este estudio, sino para posteriores ejercicios que se realicen.

Su realización constituye luego una pared en el primer piso de la construcción de un edificio sobre un fenómeno que no por ser subjetivo y corresponder a un constructo polémico en su definición, contenido y medios de aproximación, como es el de la percepción de la integridad electoral, deja de ser relevante, al permitir ir más allá de los datos sobre resultados de los comicios, para permitir una aproximación a la calidad de una elecciones siguiendo toda la ruta del fenómeno.

1. Limitaciones del estudio

Existen al menos dos claras limitaciones del análisis expuesto. Por un lado, al concentrarse y profundizar en una única ronda de elecciones para gubernaturas de la que se tienen datos, se pierde la oportunidad de comparar el comportamiento en diversas rondas y así poder reconocer posibles patrones que diferencian de manera persistente o no entre entidades federativas. Esto, desde luego, podrá hacerse mejor a medida que se acumule evidencia con el paso del tiempo.

Una segunda limitación de este ensayo es que las variables externas de corte cuantitativo y cualitativo sobre las elecciones bajo observación no parecieran mostrar una clara incidencia en el fenómeno de la percepción de la integridad de las mismas elecciones. Resultaría por ende interesante observar otras variables, como pudieran ser los montos de financiamiento disponibles para quienes contienden o el tiempo y tratamiento que les dieron los medios a quienes competían, para lo que se cuenta con datos oficiales cuyo tratamiento rebasaba los alcances pretendidos en esta primera aproximación.

VI. CONCLUSIONES

El proyecto de integridad electoral a nivel subnacional en México viene a llenar un hueco en las herramientas disponibles para el análisis electoral con base en una metodología consistente con ejercicios a escala nacional que se realizan a escala global y que corresponde con estándares internacionales y normas globales sobre la conducción de elecciones aplicables a todas las etapas del ciclo electoral.

Si bien el nivel de percepción de la integridad electoral se ubica en torno a los 58 puntos, este valor encubre la existencia de una distribución bimodal que colocaría a algunas entidades en un nivel elevado en esta percepción, mientras que otras se situarían en un nivel claramente por debajo de la media.

Los componentes de procedimientos y cómputos son los que muestran valores más elevados en cuanto a percepción de integridad electoral, mientras

que el papel de los medios y el financiamiento son los aspectos menor valorados, siendo la votación en sí el componente con mayor relación con el valor agregado del IPIE.

No se encuentra una relación entre los datos cuantitativos de los resultados electorales y el valor que adquiriera el IPIE, aunque pareciera que una menor valoración del IPIE se vincula paradójicamente con mayores niveles de participación electoral. En el caso de las variables de corte cualitativo, la condición de Morena como partido gobernante y la continuidad en quién gobierna sería factores vinculados con un mayor IPIE.

Conforme lo anterior, es posible afirmar que la hipótesis de la que se partió resulta refutada, al menos con los datos analizados: no existe alguna variable analizada vinculada con los resultados electorales que explique claramente las diferencias en las percepciones de integridad electoral que han sido compiladas.

Recomendaciones.

Habría dos aspectos que pudieran resultar de interés para futuros ejercicios de estimación del IPIE a escala subnacional. Por un lado, la mejor apreciación de lo que está detrás de las valoraciones en componentes como la actitud de los medios hacia quienes contienden y el financiamiento que éstos reciben, lo que bien pudiera cubrirse con ejercicios complementarios de carácter cualitativo, tipo grupos de enfoque, para ahondar en las concepciones genéricas detrás de las valoraciones luego reportadas.

Por otro lado, bien valdría la pena explorar la posibilidad de escapar de la visión inmediata de las elecciones, recurriendo en la siguiente ronda a cuestionar no sólo sobre los comicios por venir, sino también sobre aquellos de los que se tomó la percepción en un momento próximo y que ésta pudo haberse alterado con el transcurrir del tiempo. Esto supone extender el cuestionario, pero daría una riqueza analítica de la que hoy carece el acopio de datos que se realiza.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ACE Electoral Knowledge Network, *Electoral Integrity*, ACE Project (última consulta: 30 de julio de 2026).

Alcántara, Manuel & Freidenberg, Flavia, *Los Sistemas Electorales en América Latina: Una Visión Comparada*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006.

- Alvarez, R. Michael et al. (eds.), *Election Fraud: Detecting and Deterring Electoral Manipulation*, Brookings Institution Press, 2008.
- Baum, Christopher F., *An Introduction to Modern Econometrics Using Stata*, Stata Press, 2006.
- Birch, Sarah, *Electoral Malpractice*, Oxford University Press, 2011.
- Cronbach, Lee J. & Meehl, Paul E., «Construct Validity in Psychological Tests», *Psychological Bulletin*, vol. 52, 1955, pp. 281-282.
- Da Silva, Gabriela, «Integridad electoral: desarrollos conceptuales y desafíos metodológicos», *Elecciones*, vol. 22, 2023, pp. 11-35.
- De la Peña, Ricardo, *Base de Datos del Artículo La Percepción de Integridad en las Más Recientes Elecciones para Gubernaturas en México 2021-2024*, Harvard Dataverse, V. 1, 2025.
- Elklit, Jørgen & Reynolds, Andrew, «A Framework for the Systematic Study of Election Quality», *Democratization*, vol. 12, 2005, pp. 147-149.
- Ferrari, Silvia L. P. & Cribari-Neto, Francisco, «Beta Regression for Modelling Rates and Proportions», *Journal of Applied Statistics*, vol. 31, 2004, pp. 799-815.
- Freidenberg, Flavia & Došek, Tomás, «The Subnational Electoral Coercion in Latin America», *Electoral Studies*, vol. 41, 2016, pp. 11-12.
- Garnett, Holly Ann & James, Toby S., *Perceptions of Electoral Integrity*, The Electoral Integrity Project, 2022.
- Grömping, Max et al., «Integridad electoral y órganos electorales subnacionales en México: El papel de la imparcialidad», *Región y Sociedad*, vol. 33, e1485, 2021.
- Hasen, Richard L., *Election Meltdown: Dirty Tricks, Distrust, and the Threat to American Democracy*, University of California Press, 2020.
- Hernández-Sampieri, Roberto et al., *Metodología de la Investigación*, 6.ª ed., McGraw-Hill, 2014.
- Hiskey, Jonathan T. & Bowler, Shaun, «Local Context and Democratization in Mexico», *American Journal of Political Science*, vol. 49, 2005, pp. 57-71.
- Hyde, Susan D., *The Pseudo-Democrat's Dilemma: Why Election Observation Became an International Norm*, Cornell University Press, 2011.
- Instituto Nacional Electoral [INE], *Atlas de Resultados Electorales*, 2021.
- International IDEA, *Desafíos a la Integridad Electoral en las Democracias*, 2025.
- , *Electoral Management Design*, ed. rev., 2014.
- James, Gareth et al., *An Introduction to Statistical Learning: With Applications in R*, Springer, 2013.
- James, Toby S. & Garnett, Holly A., «Electoral Integrity Resilience: Protecting Elections During Global Risks and Crises», *Democratization*, 2025.

- James, Toby S. et al., «Defining Electoral Integrity», en Toby S. James & Holly A. Garnett (eds.), *Oxford Handbook of Electoral Integrity*, Oxford University Press, 2018.
- Katz, Jonathan N. & King, Gary, «A Statistical Model for Multiparty Electoral Data», *American Political Science Review*, vol. 93, 1999, pp. 15–32.
- Kelley, Judith G., *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails*, Princeton University Press, 2012.
- Key, Valdimer Orlando, *Southern Politics in State and Nation*, Knopf, 1949.
- Lehoucq, Fabrice, «Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences», *Annual Review of Political Science*, vol. 6, 2003, pp. 233–252.
- Linz, Juan J. & Montero, José Ramón, «The Party Systems of Spain: Old Cleavages and New Challenges», *Party Politics*, vol. 5, 1999, pp. 361–367.
- Loza Otero, Nicolás & Méndez de Hoyos, Irma, *Índice Subnacional de Justicia Electoral en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2023.
- Loza Otero, Nicolás et al., *Piesm 2015-2024, Nivel Estado-Elección*, Harvard Dataverse, V. 1, 2025.
- Martínez i Coma, Ferrán & Lago, Ignacio, «Electoral Integrity and Turnout in New Democracies», *Electoral Studies*, vol. 68, 102231, 2020.
- Mebane, Jr., Walter R., «Comment on “Benford’s Law and the Detection of Election Fraud”», *Political Analysis*, vol. 19, 2011, pp. 269–272.
- , *Election Forensics: Statistics, Recounts and Fraud*, University of Michigan, 2007.
- Méndez de Hoyos, Irma, *La Independencia y Autonomía de los Órganos Electorales y la Integridad de las Elecciones*, INE, Decyec-CM-52, 2024.
- Méndez de Hoyos, Irma & Loza Otero, Nicolás (coords.), *Poderes y Democracias: La Política Subnacional en México*, Editorial Académica Española, 2016.
- Méndez de Hoyos, Irma et al., «Integridad electoral y órganos electorales subnacionales en México: el papel de la imparcialidad», *Región y Sociedad*, vol. 33, e1485, 2021.
- Norris, Pippa, *Why Electoral Integrity Matters*, Cambridge University Press, 2014.
- , «Measuring Electoral Integrity Around the World: A New Dataset», *PS: Political Science & Politics*, vol. 47, 2014, pp. 789–792.
- Norris, Pippa et al., «Assessing the Quality of Elections», *Journal of Democracy*, vol. 24, 2013, pp. 124–135.
- OSCE/ODIHR, *Handbook for the Observation of Election Administration*, 2022.
- Rallings, Colin & Thrasher, Michael, *Local Elections Handbook*, The Elections Centre, University of Exeter.
- Schedler, Andreas, «Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation», *Journal of Democracy*, vol. 13, 2002, pp. 36–50.

—, «Electoral Authoritarianism», en *Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences*, 2015.

Schraff, Dominik, «The European NUTS-Level Election Dataset: A Tool to Map Subnational Electoral Behaviour in Europe», *PLOS ONE*, vol. 17, e0268308, 2022.

Wooldridge, Jeffrey M., *Introductory Econometrics: A Modern Approach*, 5.^a ed., South-Western Cengage Learning, 2013.

II. DERECHO PÚBLICO COMPARADO Y/O EXTRANJERO

LA INICIATIVA DE AGENDA EN ARGENTINA: NORMATIVA Y CASOS

THE AGENDA INITIATIVE IN ARGENTINA: REGULATIONS AND CASES

Fecha de recepción: 17 de diciembre de 2025 | Fecha de aceptación: 21 de enero de 2026

María Laura EBERHARDT*

Resumen

El objetivo del artículo es analizar la iniciativa de agenda en Argentina como mecanismo de participación ciudadana “semi-directo”, que permite a la población proponer proyectos legislativos, pero sin que pueda intervenir en su aprobación final. Se busca diferenciarla de la iniciativa popular y examinar sus fundamentos teóricos, su marco normativo y su aplicación práctica en los distintos niveles del sistema institucional. El estudio adopta un enfoque cualitativo, basado en análisis bibliográfico, documental y normativo. Se proponen aportes teóricos sobre democracia semi-directa y mecanismos participativos al tiempo que se revisa la legislación nacional, provincial y local. Lo anterior se complementa con la referencia a casos representativos de uso del instrumento. Como resultado se observa que, aunque la iniciativa de agenda está formalmente extendida, su utilización efectiva y sus resultados concretos son escasos. El diseño institucional mantiene un fuerte control legislativo, lo que limita la incidencia ciudadana en la elaboración de leyes y refleja la tensión

entre participación y representación. Los límites del trabajo radican en que se centra en el nivel normativo con más la revisión de ciertos casos seleccionados, por lo que no aborda de forma exhaustiva la diversidad empírica provincial y local. Futuras investigaciones podrían profundizar en comparaciones territoriales y en la percepción ciudadana sobre su efectividad. El aporte original del artículo es su revisión sistemática de la iniciativa de agenda como mecanismo poco explorado en la literatura argentina, articulando análisis jurídico, institucional y empírico. Como principal hallazgo encuentra que la iniciativa de agenda evidencia el carácter híbrido de la democracia argentina: amplía la participación al permitir la propuesta legislativa ciudadana, pero su impacto real sigue limitado por las estructuras representativas en las que se enmarca y los procedimientos restrictivos a través de los que se regula.

Palabras clave: participación ciudadana; democracia semi-directa; iniciativa de agenda; iniciativa popular

* Doctora por la Facultad de Derecho (UBA) con especialidad en Derecho Político, Doctora en Ciencia Política (UNSAM), Magíster en Ciencia Política y Sociología (FLACSO) y Licenciada en Ciencia Política (UBA). Diploma de Posdoctorado otorgado por la Facultad de Derecho (UBA). Investigadora del CONICET. Fue Becaria Doctoral y Posdoctoral del CONICET. Profesora en UBA y UNAJ. Directora de Proyecto de Investigación PICTO y UBACyT.

Abstract

This article analyzes the agenda-setting initiative in Argentina as a “semi-direct” citizen participation mechanism, allowing the public to propose legislative projects but without the ability to intervene in their final approval. The aim is to differentiate it from popular initiative and to examine its theoretical foundations, its regulatory framework, and its practical application at different levels of the institutional system. It proposes theoretical contributions on semi-direct democracy and participatory mechanisms while reviewing national, provincial, and local legislation. This is complemented by references to representative cases of the instrument’s use. The results show that, although the agenda-setting initiative is formally widespread, its effective use and concrete results are limited. The institutional design maintains strong legislative control, which restricts citizen influence in lawmaking and reflects the tension between participation and representation. The limitations

of this work lie in its focus on the regulatory level and the review of selected cases, thus failing to comprehensively address the empirical diversity at the provincial and local levels. Future research could delve deeper into territorial comparisons and citizens’ perceptions of its effectiveness. The article’s original contribution lies in its systematic review of agenda-setting as a mechanism that has been little explored in Argentine literature, articulating legal, institutional, and empirical analyses. Its main finding is that agenda-setting reveals the hybrid nature of Argentine democracy: it broadens participation by allowing citizens to propose legislation, but its real impact remains limited by the representative structures within which it operates and the restrictive procedures through which it is regulated.

Keywords: citizen participation; semi-direct democracy; agenda initiative; popular initiative.

SUMARIO: I. Introducción. II. Un acercamiento conceptual. III. La iniciativa popular en la normativa nacional argentina. IV. La iniciativa popular en la normativa subnacional. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La iniciativa de agenda no constituye un mecanismo de democracia directa (MDD) en tanto no implica, al menos en primera instancia, un espacio de votación ciudadana. Se trata en cambio de un instituto semi-directo que habilita a la población a presentar proyectos de ley (y/o de derogación de leyes) a través del Congreso. Permite a los ciudadanos participar en el proceso de elaboración de decisiones públicas, pero sin intervención en su aprobación o denegación final¹. Combina instancias directas (la ciudadanía proponiendo agenda) con otras indirectas (la decisión última descansa en manos del poder legislativo).

Daniel Zovatto las denomina “iniciativas legislativas populares *ad parlamentum*, ya que “los proyectos de ley o reforma constitucional presentados son estudiados por el parlamento, que toma la decisión al respecto sin consultar al electorado”².

1 María Laura Eberhardt, *Siga participando... dedicado a los ciudadanos de las democracias reales: los mecanismos de participación societal en la Ciudad de Buenos Aires* (Prometeo, 2013).

2 Daniel Zovatto, *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007*, en *Democracia Directa en Latinoamérica* (Alicia Lissidini et al. eds., Prometeo, 2008).

Las democracias representativas que incorporan este tipo de institutos semi-directos son denominadas por Mario Justo López³ como “impuras”.

Más allá de la diversidad de criterios y de los diseños normativos que coexisten, podemos clasificar a la iniciativa de agenda como un mecanismo sustantivo (referido a un tema y no a una persona) y “desde abajo” o popular (opuesto a los activados “desde arriba” o institucionales)⁴. A su vez, es propositivo (habilita a la ciudadanía a proponer ideas o proyectos), pero no decisorio (su aprobación no es atributo del electorado). Por lo general es formulado: se acompaña de un proyecto de ley, aunque ciertas normativas admiten la modalidad “no formulado” que consiste en simples peticiones al Congreso para que legisle sobre algún asunto⁵.

En tanto conforma el instituto participativo más extendido en Argentina, tanto a nivel nacional como provincial y local, exige su exploración y estudio.

II. UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL

Varias definiciones se han propuesto para dar cuenta de la iniciativa de agenda. Para Daniel Sabsay consiste simplemente en el derecho de los electores para presentar proyectos de ley ante la legislatura⁶. Al derecho de la ciudadanía a proponer proyectos de ley, Zovatto suma en su definición el de proponer reformas legales o constitucionales, totales o parciales⁷.

Alicia Lissidini la denomina iniciativa legislativa para diferenciarla de la iniciativa popular: si bien ambos instrumentos son “proactivos” (los ciudadanos gozan del poder de impulsarlos), a través de la primera proponen leyes y reformas constitucionales al parlamento, mientras que por medio de la segunda lo hacen directamente a la ciudadanía, es decir, se las somete a referéndum⁸. A través de la iniciativa de agenda se promueve un mayor involucramiento de los ciudadanos en las decisiones políticas, se impulsa una democratización de la agenda política, y se obliga a los legisladores a debatir y a definirse públicamente sobre un tema de interés cívico. Sin embargo, su uso requiere de una organización, conocimiento y recursos que resultan escasos o inaccesibles para muchos ciudadanos, constituyéndose “en una herramienta de grupos de interés que buscan obtener réditos corporativos, en detrimento de organizaciones sociales con menor capacidad de movilización y de *lobbying*”. La segunda modalidad,

3 Mario Justo López, Manual de derecho político (Depalma, 2da ed. 1997).

4 Zovatto, supra nota 2.

5 Id.

6 Daniel Alberto Sabsay, La participación ciudadana en la toma de decisiones en el Derecho Público Argentino (Ponencia presentada en la Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires, 14-15 de marzo de 2007).

7 Zovatto, supra nota 2.

8 Alicia Lissidini, ¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios (Escuela de Política y Gobierno – UNSAM, Documento de Trabajo n.º 27, 2007).

la iniciativa popular, tiene como ventaja que la decisión final sobre la norma propuesta recae en la ciudadanía (y no en un órgano de gobierno), adquiriendo un status “directo”.

Algunos autores optimistas, como Vernon Bogdanor⁹, consideran a la iniciativa en general como un instrumento que permite reparar los pecados de omisión de la asamblea legislativa. Otros, como Arthur Lupia y John Matsusaka¹⁰, la entienden como un proceso que permite a los ciudadanos comunes proponer leyes nuevas o enmiendas constitucionales a pedido. Su principal diferencia con los referéndums es que en la iniciativa la gente puede “escribir”, mientras que en la consulta popular clásica sólo los agentes de gobierno pueden hacerlo.

En síntesis, la iniciativa de agenda habilita a un determinado número mínimo de electores a presentar al congreso una propuesta de ley de su elección. Puede variar de un régimen a otro según los contenidos o materias habilitadas para la presentación de propuestas, en función de la naturaleza de la norma en cuestión (constitucional, legislativa o de menor jerarquía) y en relación con los requisitos para su procedencia.

III. LA INICIATIVA POPULAR EN LA NORMATIVA NACIONAL ARGENTINA

La reforma constitucional de 1994 incorporó por primera vez la iniciativa de agenda a la Ley Fundamental nacional (art. 39). Dicho mecanismo permite a los ciudadanos presentar proyectos de ley sobre diversos temas de su interés con excepción de aquellos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal, los que quedan taxativamente excluidos.

La presentación de los proyectos se realiza ante la cámara de Diputados, la que funciona como cámara de origen para su tratamiento. No obstante, si se tratara de una materia para la cual la Constitución exigiese que la cámara inicial fuese el Senado¹¹, se presume que el proyecto habría de ser igualmente presentado en Diputados, y, desde allí, girado al Senado para iniciar su trámite¹². Dichos proyectos deben ser tratados por el Congreso dentro de los 12 meses contados a partir de su presentación. Esta disposición intenta evitar la desatención de la iniciativa una vez llegada a destino, obligando al Congreso a conferirle tratamiento dentro de

9 Vernon Bogdanor, Voz Referéndum e Iniciativa, en Enciclopedia de Instituciones Políticas 594 (Vernon Bogdanor ed., Alianza Editorial, 1987).

10 Arthur Lupia & John Matsusaka, Direct Democracy: New Approaches to Old Questions, 7 Ann. Rev. Pol. Sci. 463 (2004).

11 Por ejemplo: proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio, y promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Const. Arg. art. 75, inc. 19.

12 Germán José Bidart Campos, Manual de la Constitución Reformada (Ediar, ed. 1996).

un plazo específico. Sin embargo, nada regula respecto de qué ocurriría en caso de incumplimiento. Por último, para presentar una iniciativa la Constitución fija un tope máximo de firmas exigibles del 3% del padrón, debiendo contemplarse una adecuada distribución territorial de las mismas.

Este artículo fue reglamentado en 1996 por la ley N° 24.747, sancionada luego de vencido el plazo de 18 meses previsto a tal fin en la disposición transitoria tercera de la Constitución. En dicha norma se confirman las disposiciones constitucionales y se agregan otras, como la determinación del número mínimo de firmas en el 1,5% del padrón y la representación de, por lo menos, 6 distritos. Si la materia de la iniciativa fuese de alcance regional el requisito porcentual debiera considerar únicamente el padrón del total de las provincias de la región, sin tener en cuenta la cantidad de distritos. Para presentarla se requiere: la petición redactada en forma de ley, una exposición de motivos fundada, nombre y domicilio del/los promotores, descripción de los gastos y origen de los recursos que se ocasionen en el proceso y los pliegos con las firmas de los peticionantes.

Una vez recolectadas las firmas, la justicia electoral verifica su autenticidad por muestreo (no menor al 0,5%). Si el 5% o más de las firmas son falsas, se desestima la iniciativa. Presentado el proyecto en mesa de entradas de diputados, se gira a la comisión de Asuntos Constitucionales donde se decide su admisibilidad formal (aceptación o rechazo). En el segundo caso no se admite recurso alguno. En el primero, la presidencia de la Cámara determina su inclusión en el orden del día como asunto entrado y la iniciativa continúa el procedimiento legislativo normal, debiendo ser tratada en el plazo de 12 meses a partir de su aceptación. Nuevamente, se hace notar que ni la Constitución ni la ley determinan qué ocurriría si el Congreso no se expidiera sobre la iniciativa en ese plazo o si el proyecto quedara demorado en la comisión de Asuntos Constitucionales, es decir, en caso de inconstitucionalidad por omisión, restando efectividad a la prescripción.

Finalmente, se prohíbe su financiamiento directo o indirecto con fondos provenientes de: contribuciones privadas anónimas; entidades nacionales o provinciales, sociedades anónimas con participación estatal o empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provincias, municipios, o empresas que exploten juegos de azar; gobiernos extranjeros; y entidades extranjeras con fines de lucro. También se excluyen las contribuciones mayores a cierta suma y donaciones de asociaciones sindicales, patronales o profesionales.

Dicho lo anterior se observa que, si bien este mecanismo obtuvo fuerza legal al ser incorporado a la Constitución y reglamentado, el esfuerzo, organización y recursos que la recolección de firmas supone (tanto por su número como por

su distribución territorial), ha desalentado en gran medida la presentación de proyectos legislativos por parte de la población en el ámbito nacional. Asimismo, su fuerza vinculante para obtener tratamiento legislativo es relativizada, ya que su aprobación o rechazo previo queda sujeto al exclusivo criterio de la comisión de Asuntos Constitucionales, sin posibilidad de apelación, y no se prevé sanción o medida reparadora (como la convocatoria a referéndum) en caso de no tratamiento parlamentario. A ello se agrega que, aunque fuese tratada, el congreso puede no aprobarla, no teniendo la ciudadanía capacidad de insistencia.

IV. LA INICIATIVA POPULAR EN LA NORMATIVA SUBNACIONAL

En el ámbito subnacional numerosas provincias incluyeron en sus constituciones la allí (mal) denominada “iniciativa popular”, tratándose en la mayoría de casos de la sola iniciativa de agenda. Salvo contadas excepciones, como la Ciudad de Buenos Aires, que contempla el llamado a referéndum (art. 65) en caso de no tratamiento de una iniciativa popular en el plazo concedido de un año, y solo cuando hubiese reunido al menos el 15% de firmas respecto del padrón (cifra por cierto exorbitante teniendo en cuenta que para activar este mecanismo basta el 1,5% de firmas –art. 64-); o la provincia de La Rioja, según cuya Constitución la Cámara de Diputados está obligada a considerar el proyecto ingresado por iniciativa popular y, en caso de rechazarlo o reformarlo sustancialmente, debe someterse a consulta popular (art. 106); o Río Negro, única Constitución en regular la revocatoria de ley (art. 149), una verdadera iniciativa popular que habilita a la ciudadanía a convocar a un referéndum aunque únicamente para derogar una norma; la mayoría de las provincias no incluyeron una instancia de votación en el mecanismo de iniciativa. Ello, sumado a la falta de reglamentación legal del instituto y a las escasas definiciones normativas que incluyen en sus leyes fundamentales, hacen suponer que se trata solamente de la iniciativa de agenda. Otras excepciones, pero relativas, las conforman las provincias de Entre Ríos (art. 168 de la Ley Orgánica Municipal 10027/2011), Corrientes (art. 226 de su Constitución) y Neuquén (art. 8 de la Ley 53/1958 del Régimen Municipal), que prevén el llamado a consulta ante la falta de tratamiento (las dos primeras) o frente al rechazo legislativo (la tercera) de la iniciativa, pero solo a nivel municipal.

Entrando de lleno en la normativa subnacional, encontramos que la Constitución actual de la provincia de Buenos Aires (de 1994) contempla el derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ley, con excepción de los referidos a reforma constitucional, aprobación de tratados y convenios, presupuesto, recursos, y creación de municipios y de órganos jurisdiccionales, debiendo la Legislatura

darle tratamiento dentro de los 12 meses. La ley reglamentaria (aún pendiente) sería la encargada de determinar las condiciones, requisitos y porcentajes de electores que deben suscribir la iniciativa (art. 67-1).

En Catamarca, la Constitución vigente desde 1988 refiere a la “iniciativa popular” en su artículo 114 sobre el procedimiento para la formación de leyes. Según dicho artículo las normas podrían también ser iniciadas por petición, suscriptas por el 1% de los electores inscriptos en el padrón mediante propuestas de ley, formuladas o no, presentadas a la Legislatura. Este mecanismo reaparece en la sección referida al régimen municipal: el artículo 247-3 reza que las cartas orgánicas deben contener y asegurar los derechos de iniciativa, referéndum y consulta popular.

La ley N° 5346 Decreto N° 2113 de 2011 reglamenta esta “iniciativa popular legislativa”. Reconoce dicho derecho a los ciudadanos de la provincia para la presentación de proyectos ante la Legislatura provincial. Pueden ser objeto de la misma todas las materias de competencia de tal organismo, a excepción de temas de: reforma constitucional, presupuesto, cálculos de los recursos provinciales, impuestos y contribuciones y contratación de empréstitos. Los requisitos para activarla son: que se redacte como proyecto de ley, que se acompañe de motivos, que se consignen los datos de los promotores y constituyan domicilio legal en la capital, y la firma certificada de al menos el 1% del padrón. Agrega como novedad respecto de la ley nacional que el Estado provincial designará agentes encargados de recepcionar y verificar las firmas de las personas que acompañan el proyecto, los que deberán estar ubicados en oficinas públicas estatales. Recolectadas las firmas el Juzgado Electoral de la provincia las verifica por muestreo para asegurar su autenticidad y la condición de elector de los firmantes, todo en un porcentaje no inferior al 10% de las firmas presentadas. También certifica el cumplimiento del porcentaje mínimo del 1% del padrón. Cumplidos los requisitos y contando con la certificación del Juzgado Electoral, los promotores presentan el proyecto por mesa de entradas de cualesquiera de las Cámaras, el que se gira de inmediato a la Comisión de Asuntos Constitucionales, Judiciales y de Juicio Político, la que en 20 días hábiles debe dictaminar sobre la admisibilidad formal de la iniciativa, así como intimar a los promotores a corregir defectos formales en caso de haberlos. Si el proyecto es rechazado, no se puede oponer recurso alguno. Admitido el proyecto, se lo incluye en el orden del día siguiente a la finalización de dicho plazo como proyecto presentado, a fin de que tome Estado Parlamentario y sea girado a la comisión respectiva. Luego, continúa con el trámite previsto por el Reglamento Interno de la Cámara correspondiente.

La provincia de Chaco, en su Constitución de 1957-1994, introduce el derecho de “iniciativa popular” en su artículo 2. Dice que todo el poder emana del pueblo y pertenece al pueblo, que lo ejerce por medio de sus representantes con arreglo

a la Constitución y a través de los derechos de iniciativa popular, consulta popular y revocatoria. En el mismo artículo especifica que la ley reglamentará estos mecanismos. En el caso de la iniciativa popular para presentar proyectos de ley u ordenanzas, se requiere la petición de no más del 3% de los ciudadanos del padrón. El Poder Legislativo o los Concejos Municipales deben darle expreso tratamiento en el plazo de 12 meses. Se excluyen cuestiones atinentes a tributos, presupuesto y reforma constitucional. La ley reglamentaria debe dictarse dentro de los 12 meses de vigencia de la Constitución reformada de 1994. Luego, el artículo 117 sobre sanción y promulgación de leyes vuelve a mencionar este derecho cuando afirma que las leyes tendrán su origen en la Cámara de Diputados por iniciativa de uno o más de sus miembros, del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, y por iniciativa popular. Finalmente, en las disposiciones comunes a los municipios, dedica el artículo 204 a tales mecanismos y afirma que la ley orgánica municipal o la Carta Orgánica respectiva reglamentarán los derechos de iniciativa popular, consulta popular y revocatoria con sujeción al mencionado artículo 2.

La ley N° 4313 del 4 de julio de 1996 reglamenta los mecanismos contenidos en el segundo artículo constitucional, entre ellos, la aquí denominada iniciativa de agenda. Esta norma define a la “iniciativa popular” como el derecho que tiene el pueblo de presentar proyectos de ley a la Cámara de Diputados, a los que ésta debe dar expreso tratamiento en el plazo de 12 meses contados desde que adquiere estado parlamentario. La misma tiene lugar cuando no menos del 1,5% de los ciudadanos del padrón presentan en Diputados un proyecto de ley que debe contener: la firma certificada de los peticionantes con sus datos y la proposición escrita en forma clara y articulada con expresión de fundamentos. La autenticidad de las firmas se acredita mediante certificación de escribano público, juez de Paz o de autoridad policial. Se excluyen los mismos temas que en la Constitución. Recibido el proyecto se lo ingresa en la primera sesión inmediata y pasa a la comisión respectiva, la que debe dar despacho antes de cumplirse el plazo. Emitido el despacho la Cámara se expide sobre este sancionando u ordenando, sin más, el archivo de las actuaciones.

En Chubut, su actual Constitución (de 1994), en el artículo 136 sobre el origen de los proyectos de ley, dice que pueden ser presentados por los legisladores, por el Poder Ejecutivo, por el Poder Judicial y por el pueblo mediante el derecho de iniciativa popular. También la incluye en el artículo 232 sobre ley orgánica, cuando determina las condiciones de la misma: la Legislatura debe dictar una Ley Orgánica Municipal que reglamente el funcionamiento, los derechos y las atribuciones de los municipios. Tanto en ella como en las cartas orgánicas que se dicten, deben incluirse derechos y atribuciones como la iniciativa popular, para otorgar a un número de electores, cuyo porcentaje se fije, la facultad de proponer ordenanzas sobre cualquier asunto de competencia municipal. Finalmente,

dedica una sección a los MDD. El artículo 263 sobre iniciativa popular dice que mediante esta herramienta todo grupo de ciudadanos de la provincia, en un porcentaje no inferior al 3% del padrón, puede presentar proyectos de ley en la Legislatura, la que debe considerarlo dentro de los 6 meses. Nótese que esta Ley Fundamental eleva el piso de adhesiones (el 3% es el mínimo y no el máximo como en otras constituciones) pero reduce a la mitad el plazo para su tratamiento legislativo.

La ley 5XII de 2010 regula este mecanismo en Chubut. Excluye de su objeto los proyectos referidos a reforma constitucional, tributos, presupuesto y materia contravencional y procesal penal. La presentación se efectúa ante la Legislatura, con forma de proyecto de ley, acompañada de una exposición de motivos, análisis de razones y alcance de su contenido. Se debe consignar los datos del/los promotores y la descripción de los gastos y origen de los recursos necesarios. Se reitera la exigencia de firmas de, como mínimo, el 3% del padrón. Curiosamente se introduce la posibilidad de que, a solicitud de los promotores, las oficinas públicas de los 3 poderes del Estado provincial designen uno o más agentes encargados de certificar en cada una de ellas las firmas e identidad de los ciudadanos adherentes. También se toman por válidas las certificaciones efectuadas en los ámbitos municipales. Previo a dar inicio al trámite parlamentario, el Tribunal Electoral Provincial debe verificar por muestreo la condición de elector de los firmantes, en un porcentaje no inferior al 10%. Cumplidos los requisitos se da trámite parlamentario al proyecto dentro de los 6 meses. Que solo se trata de una iniciativa de agenda lo confirma la aclaración de que el rechazo o sanción con modificaciones del proyecto de ley no admite recurso alguno.

La actual Constitución de Córdoba, reformada en 2001, reconoce en su artículo 31 el derecho de “iniciativa popular”. Sobre la misma solo especifica que los ciudadanos pueden proponer a la Legislatura proyectos de leyes y de derogación de las vigentes para su consideración. La solicitud debe estar suscripta por el porcentaje de electores que la ley determine y no pueden ser sometidos a este procedimiento los proyectos concernientes a reformas constitucionales, tratados, tributos, presupuestos, y creación y competencias de tribunales. Luego reaparece en el artículo 105 sobre la iniciativa para la formación y sanción de leyes, las cuales tienen origen en la Legislatura por proyectos presentados por uno o más de sus miembros, por el Poder Ejecutivo, o por iniciativa popular, en los casos que determine la Constitución o la ley. Finalmente, en el Título sobre municipalidades y comunas dice que las Cartas Orgánicas deben asegurar los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria (art. 183-4).

La ley 7811 de 1989 reglamenta la iniciativa, el referéndum y la consulta popular en esta provincia. Respecto del primer mecanismo dice que los ciudadanos con capacidad para votar, en un número igual al 8‰ (0,8%, la cifra más baja hasta

ahora) del total de empadronados, podrán proponer a la Legislatura la sanción o derogación de cualquier ley sobre asuntos de competencia provincial, salvo los que indica la Constitución, a lo que agrega empréstitos y ministerios. Tales proyectos se presentan por mesa de entradas de cualquiera de las Cámaras, suscriptos por quienes los propicien, indicando sus datos. Las firmas son autenticadas por la autoridad judicial, policial o por escribano público. Luego son girados al Presidente de la Cámara respectiva, quien, previa verificación de los requisitos en 60 días, ordena su inclusión en el orden del día como asunto entrado. La Comisión correspondiente debe expedirse dentro de los 120 días. Pasado este término sin que la Comisión se haya expedido, la Cámara considera el asunto sin despacho de comisión. En caso de verificarse errores formales, el Presidente de la Cámara puede pedir a los suscriptores de corregirlos.

Corrientes tiene una Constitución vigente desde 2007, en cuyo artículo 37 incorpora el derecho de “iniciativa popular” de los ciudadanos para presentar proyectos de ley en la Legislatura, la que debe darles expreso tratamiento dentro de los 12 meses. La Legislatura debe sancionar la ley reglamentaria, la que no puede exigir las firmas de más del 3% del padrón. Excluye de su objeto la reforma constitucional, los convenios internacionales y los tratados parciales, el régimen electoral, los tributos y el presupuesto. En el título sobre gobierno municipal, el artículo 226 reconoce este derecho para la ciudadanía de los municipios, pero ya no se trata de una mera iniciativa de agenda, sino de una versión más cercana a la iniciativa popular, en tanto aclara que cuando el Concejo Deliberante no hubiera tratado en el plazo establecido un proyecto de ordenanza iniciado por el procedimiento de iniciativa popular que cuente con más del 15% del padrón, el intendente municipal debe convocar a consulta popular vinculante.

La ley N° 5845 de 2008 reglamenta la iniciativa popular en esta provincia. Para activarla se debe figurar en el último padrón provincial. Se incluye en su objeto todas las materias de competencia de la Legislatura, excepto los excluidos por la Constitución. Se debe acompañar de las firmas de al menos el 1,5% del padrón, recolectadas en no más de 12 meses previos a la presentación. El proyecto debe contener: el texto claro y articulado como ley, los fundamentos, la nómina del/los promotores y las planillas de adhesión. No podrán ser promotores quienes tengan iniciativa legislativa otorgada por la Constitución provincial. El promotor puede elegir por cuál de las Cámaras ingresar la iniciativa. La mesa de entradas controla que no trate sobre las materias excluidas. Esta lo remite dentro de los 3 días hábiles ante el juzgado electoral para que verifique por muestreo la autenticidad de las firmas dentro de los 20 días (prorrogables). El tamaño de la muestra no puede ser inferior al 0,5% de las firmas presentadas. Si el 5% o más de las firmas verificadas son falsas, se desestima el proyecto. Caso contrario, el juzgado notifica a la Secretaría de la Cámara y ésta debe incluir el proyecto en

el orden del día inmediato siguiente para que adquiriera estado parlamentario. Luego se lo remite a la Comisión de Asuntos Constitucionales, la que en 20 días hábiles debe dictaminar sobre su admisibilidad formal, así como intimar a los promotores a corregir los defectos formales (de haberlos). El proyecto continúa con el trámite previsto para la formación y sanción de leyes debiendo ser remitido a las comisiones respectivas. La Legislatura debe sancionar o rechazar todo proyecto dentro de los 12 meses. Habiendo transcurrido 11 meses de estado parlamentario sin despacho de comisión, el Presidente debe incluirlo en el orden del día de la sesión ordinaria siguiente con preferencia. Se pone así un resguardo por omisión.

La Constitución actual de Entre Ríos data de 2008. Su artículo 49 otorga a todos los habitantes mayores de 16, y con 2 años de residencia en la Provincia, el derecho de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las Cámaras, con el 2%, como mínimo, de firmas del padrón. La ley debe contemplar una adecuada distribución territorial de las mismas para suscribirla. Si ésta versara sobre un asunto de exclusivo interés local, el porcentaje de firmas se debiera establecer tomando como base el padrón del/los departamentos o localidades respectivas. No pueden ser objeto de iniciativa las normas referidas a reforma constitucional, tributos, presupuesto, régimen electoral, tratados interprovinciales o convenios con el Estado Nacional. Las Cámaras deben darle tratamiento dentro de un período de sesiones. La falta de despacho de comisión en 6 meses implica el giro automático al plenario, que deberá considerarlo en la sesión siguiente a su remisión. El artículo 123 retoma este procedimiento cuando se refiere a la sanción de leyes. Dice que estas pueden tener origen en cualesquiera de las Cámaras, por proyectos presentados por sus miembros, por el Poder Ejecutivo, por el Superior Tribunal de Justicia, y por el pueblo, ejerciendo el derecho de iniciativa popular. Aclara que todos los proyectos deben tener tratamiento parlamentario. Finalmente, el artículo 238 contempla este derecho, junto con otros, como las cuestiones que las cartas orgánicas municipales deben asegurar.

La ley N° 10530 de 2017 reglamenta, en forma metódica, los diversos mecanismos de participación ciudadana en esta provincia, entre ellos, la “iniciativa legislativa popular”. Respecto de la participación popular en la formación de la ley (Título II, Capítulo I) dice que todos los habitantes mayores de 16 años con 2 de residencia en la provincia tienen derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley sobre asuntos de interés y competencia provincial ante cualquiera de las Cámaras de la Legislatura. Ello requiere la firma de, como mínimo, el 2% del padrón, en 6 secciones electorales y ninguna puede computar más del 50% de ese mínimo. Si la materia versa sobre un asunto de exclusivo interés local, este porcentaje toma como base solo el padrón del/los departamentos o localidades respectivas, sin tener en cuenta la cantidad de secciones. Simplificando el procedimiento

autoriza a que las firmas puedan recogerse en forma digital. Las materias excluidas son las indicadas por la Constitución y aquellas sobre las que la Legislatura no tenga competencia. Los promotores se integran en una Comisión Promotora de al menos 5 miembros. No pueden serlo quienes tengan iniciativa legislativa por la Constitución. Los promotores pueden participar de las Comisiones con voz. El escrito debe incluir los motivos y el alcance de la iniciativa, la elección de la Cámara de origen, la petición redactada en forma de proyecto, los miembros de la Comisión Promotora (si es una organización, debe acreditar personería jurídica y estatutos), la descripción de los gastos, el origen de los recursos y las firmas. Se prohíbe la aceptación de diversos aportes (del Estado y sus entidades, de gobiernos extranjeros o entidades extranjeras con fines de lucro, de funcionarios públicos y de privados anónimos). Finalizada la recolección, la Comisión Promotora presenta las firmas al Tribunal Electoral para su verificación por muestreo en hasta 30 días hábiles. La muestra no puede ser inferior al 1% de las firmas presentadas. Si se impugna una firma, se la desestima del cómputo. Si se advierten irregularidades mayores al 15% de las firmas verificadas, se desestima la iniciativa y el proyecto no puede volver a ser objeto de iniciativa por 24 meses. Si se aprueba el muestreo, el proyecto se presenta ante cualquiera de las Cámaras, toma estado parlamentario en la sesión inmediata posterior, y se gira a la Comisión de Asuntos Constitucionales, la que verifica el cumplimiento de los requisitos formales (que no verse sobre temas excluidos, que sea de competencia de la Legislatura, que cumpla todas las exigencias –salvo que sea un defecto subsanable y se subsane-, que tenga cantidad y distribución de firmas suficientes y que estén aprobadas) en hasta 15 días hábiles. Si se incumple un requisito se rechaza la iniciativa de modo irrecurrible. Si la Comisión no se expide en el plazo otorgado se da por aprobada su admisión formal y se gira al plenario, que debe considerarla en la sesión siguiente. La Comisión de Asuntos Constitucionales elabora su dictamen sobre la admisibilidad o rechazo del proyecto, el que ingresa en el orden del día de la siguiente sesión de la Cámara de origen y se pone a consideración de los legisladores. Si el dictamen reúne el voto de la mayoría simple de los presentes se considera aprobado. Los plazos indicados para el tratamiento en la Cámara de origen son iguales a los de la otra Cámara. La Legislatura debe sancionarlo o rechazarlo en un período de sesiones: el que se esté computando cuando el proyecto tome estado parlamentario en la Cámara de origen. Si restaren menos de 6 meses para su finalización, se considera periodo de sesiones al siguiente próximo. Los licenciarios de servicios públicos de comunicación deben ceder espacios gratuitos a los promotores para la promoción.

Cabe agregar que la Ley Orgánica de Municipios N° 10027 modificada por la N° 10082 (ambas de 2011), incluye la iniciativa popular en el ámbito municipal para la presentación de proyectos de ordenanza (art. 163), pero, como prevé que si no

son tratados por el Concejo Deliberante en 180 días hábiles contados desde su ingreso pueden (y no “deben”) someterse a referéndum obligatorio o facultativo según su materia (art. 168), se trata de una versión más cercana a la iniciativa popular propiamente tal y no de una mera iniciativa de agenda.

La Constitución en vigor de la provincia de Formosa data de 2003. Aquí, la iniciativa solo aparece mencionada en el artículo 186 y únicamente como un derecho que la Ley Orgánica Comunal deberá otorgar al electorado municipal. De hecho, el artículo 122 omite a la ciudadanía como origen de las leyes a través de la presentación de proyectos. Este instituto no fue reglamentado a nivel provincial.

Jujuy cuenta con una Constitución aprobada en 1986, con posteriores modificaciones parciales, la última, de 2023. La misma menciona el derecho de iniciativa popular en el artículo 2, cuando establece que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y demás autoridades, pero sin perjuicio de la iniciativa popular, el plebiscito consultivo y el referéndum, que se ejercen conforme a la ley. Luego, el artículo 140 sobre iniciativa legislativa afirma que las leyes tienen origen en proyectos presentados por los diputados, por el Poder Ejecutivo, por la Suprema Corte de Justicia o por iniciativa popular. Más adelante, otorga a la Legislatura el deber o atribución de legislar sobre la iniciativa popular y otros mecanismos, sin perjuicio de lo establecido respecto de los municipios (art. 145-11). Ahora bien, donde se define en mayor detalle este mecanismo es en el artículo 113, según el cual el electorado provincial puede presentar proyectos de ley y de derogación de las vigentes para consideración de la Legislatura. A tal fin debe contar con el apoyo del 3% del padrón. Ingresados a la Legislatura, los proyectos siguen el trámite previsto de sanción de leyes. La Legislatura debe sancionarlos o rechazarlos en 12 meses. Sorpresivamente, transcurrido dicho plazo caduca la iniciativa. Es decir, no solo no incluye instancia de votación popular, sino que deja abierta al legislativo la posibilidad de que no lo trate. Se excluyen de su objeto temas de reforma de la Constitución, aprobación de tratados, tributos, presupuestos, y creación y competencia de tribunales. En lo que hace al gobierno municipal solo menciona que este debe asegurar la mayor y eficaz participación de los vecinos en la gestión de los intereses públicos, debiendo la ley y la carta orgánica incluir y reglamentar los derechos que hagan efectiva esa garantía, pero no nombra a ninguno en particular (art. 203).

Esta provincia reglamentó la iniciativa de agenda con la ley N° 4926 de 1996. Dice que este derecho podrá ser ejercido por los ciudadanos para presentar proyectos de ley debidamente articulados o estableciéndose las propuestas o directrices esenciales ante la Legislatura. Se excluye de su campo temas de reforma constitucional, tratados interprovinciales, presupuesto, tributos, intervención de municipios, o que dispongan gastos no previstos sin los recursos

para su atención, y todo otro que sea de competencia exclusiva de los poderes del Estado. No solo podrán presentarla los ciudadanos sino también las ONGs u organizaciones sindicales. A tal fin se requiere como mínimo la firma del 2% del padrón (menos que lo previsto en la Ley Fundamental). La presentación es por escrito y debe contener la petición redactada de manera clara en forma de ley o una propuesta con las ideas centrales del proyecto, los motivos, los promotores y las firmas. Los promotores certifican la autenticidad de las firmas y son responsables por su veracidad. Ante dudas sobre la autenticidad de los avalantes (no en forma obligatoria), la Legislatura puede solicitar al Tribunal Electoral la verificación por muestreo de su legitimidad en un plazo no mayor a 20 días. El tamaño de la muestra será como mínimo del 0,5% de las firmas presentadas. En caso de impugnación de firma, de oficio o a petición del interesado, se la desestima del cómputo de firmas para el proyecto. Si se verifica que el 15% o más de las firmas no fueren válidas, se impone una multa y se desestima el proyecto. De lo contrario, la iniciativa se presenta por Mesa de Entradas de la Legislatura, la que la remite a Presidencia de la Cámara en hasta 48 horas para que la Comisión de Labor Parlamentaria resuelva sobre su admisión cuando esta satisfaga los requisitos. El incumplimiento de los requerimientos provoca su rechazo sin más trámite. El rechazo de la iniciativa no admite recurso. Admitido el proyecto, la Presidencia de la Cámara de Diputados ordena su inclusión en los Asuntos Entrados, siguiendo en adelante el trámite normal. Las Comisiones pueden modificar el proyecto. Los promotores pueden ser invitados a las reuniones de Comisión y participar en las deliberaciones sobre la iniciativa, pero sin voto.

Vale indicar que la Ley Orgánica de Municipios N° 4466/1989 y las modificaciones introducidas por la Ley N° 4947/1996, regulan la iniciativa de agenda (arts. 9, 36 y 37) para el nivel local en Jujuy. Por mencionar solo algunos de sus requisitos: pueden presentarlas ciudadanos, ONG o sindicatos; no debe afectar derechos humanos, ni la organización interna, ni suprimir impuestos, ni disponer gastos no previstos sin los recursos necesarios; debe acompañarse de un mínimo de firmas equivalente al 2% del padrón, las que, en caso de dudas, podrán ser verificadas por el Tribunal Electoral; entre otros. Es decir, resulta muy similar a lo previsto para el ámbito provincial.

La Pampa tiene una Constitución aprobada en 1994 que no cuenta con el mecanismo de iniciativa en ninguna de sus versiones. Tampoco lo nombra en el artículo sobre el origen de las leyes. Como es de esperar, no se encuentra reglamentado. Javier Torroba sostiene que la iniciativa de agenda es una deuda pendiente también a nivel municipal en La Pampa. Aclara que los municipios de esa provincia gozan de una “autonomía semiplena”. Es decir, se rigen “por la Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento (Ley Provincial N° 1.597) y no se hallan facultados para darse sus propias cartas orgánicas municipales,

por cuanto no poseen autonomía institucional”¹³. Ahora bien, aunque dicha Ley Orgánica no prevé la iniciativa popular a nivel comunal, no existe obstáculo para que algún municipio la regule para sí, “puesto que en última instancia, será el Concejo Deliberante quien decidirá sobre el proyecto de ordenanza presentado”¹⁴.

La Constitución de La Rioja es de 1986, modificada por última vez en 2024. En su artículo 106 introduce la iniciativa popular, pero, siendo que incluye una instancia de consulta popular (aunque más no sea en caso de que Diputados rechace o modifique sustancialmente el proyecto), se acerca más a un MDD, es decir, a una real iniciativa popular y no a una mera iniciativa agenda, como la que vemos en la mayoría de las provincias. Curiosamente, a través de este instrumento la ciudadanía puede solicitar incluso una reforma constitucional.

Mendoza mantiene su Constitución de 1916 aunque con enmiendas parciales, la cual no menciona la iniciativa. Tampoco existe ley provincial que la reglamente.

La Constitución de Misiones data de 1958. En su artículo 2 afirma que la soberanía reside en el pueblo, pero agrega que éste no gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades, sin perjuicio de los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria. Recién vuelve a mencionarse este mecanismo en la sección sobre municipios, artículo 165, según el cual los electores municipales tendrán los derechos de iniciativa, referéndum y destitución. A nivel provincial no existe ley reglamentaria de este mecanismo. En cambio, la Ley Orgánica de Municipalidades de 2011 regula la iniciativa para el nivel local. Brevemente, dice que la sanción de las ordenanzas del Municipio corresponde con exclusividad al Concejo Deliberante, con las limitaciones establecidas por los derechos de referéndum e iniciativa (art. 28). Luego, el artículo 160 dice que los electores de los municipios tienen el derecho de iniciativa, entre otros, y el 161 agrega que una ley especial determinará las condiciones, forma y tiempo en que se ejercitarán.

Neuquén se rige actualmente por una Constitución aprobada en 1957 y enmendada en 1994 y 2006. Al igual que Misiones, asevera que la soberanía reside en el pueblo, quien no gobierna sino por sus representantes y sin perjuicio de sus derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria (art. 3). Luego, el artículo 191 dice que las leyes se inician en la Legislatura por proyectos presentados por uno o más miembros o por el Poder Ejecutivo, sin perjuicio del derecho de iniciativa popular. El artículo 283, de MDD, especifica que los electores del municipio tienen los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria mediante el voto popular en la forma y bajo las condiciones que la ley establezca. El Título II es más concreto en su definición de tales mecanismos. El artículo 309 reconoce a los ciudadanos el derecho de iniciativa popular para presentar proyectos de ley, los

¹³ Javier Torroba, Formas de democracia semidirecta en la provincia de La Pampa y sus municipios, 4 Rev. Perspect. de las Cienc. Econ. y Jurid. 49, 63 (2014).

¹⁴ *Id.*

que deben ser tratados dentro de los 12 meses a contar desde que toma estado parlamentario y cuando sea instado por más del 3% de los electores provinciales, de acuerdo al procedimiento que fije la ley. Se excluye de su objeto a los proyectos referidos a tributos, presupuesto y temas que requieran mayoría agravada para su aprobación. Finalmente, la disposición transitoria VI, que hasta el momento no ha sido cumplimentada, dispone que la Legislatura dictará, en el plazo de 18 meses de sancionada la Constitución, las leyes reglamentarias de iniciativa popular y otros MDD.

Cabe aclarar que, en contraste con el vacío legal que impide la aplicación de la iniciativa popular a nivel provincial en Neuquén (para presentar proyectos de ley ante la Legislatura), la Ley provincial N° 53 Del Régimen Municipal, aprobada en 1958, habilita su uso en el ámbito municipal y la reglamenta de modo tal que se convierte en un mecanismo más cercano a una verdadera iniciativa popular en tanto MDD, ya que contempla el llamado obligatorio a referéndum aunque más no sea en caso de que el proyecto sea rechazado por el Concejo Deliberante.

La Constitución de Río Negro es de 1988. En su artículo 2 reconoce que el poder emana del pueblo, quien delibera y gobierna por medio de sus representantes y autoridades, con excepción de los casos de referéndum, consulta, iniciativa (de agenda) y revocatoria. Agrega que a toda persona con derecho a voto le asiste el derecho a iniciativa ante los cuerpos colegiados para la presentación de proyectos. El artículo 228 dispone que los Municipios dictan su Carta Orgánica para el propio gobierno, que asegura, entre otros, el derecho de consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria (inc. 4). El municipio tiene entre sus facultades y deberes el de convocar a consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria (art. 229-2). El artículo 238 admite que los electores tienen derecho de iniciativa, referéndum y revocatoria (inc. 1). Ahora bien, el artículo 149 introduce la revocatoria de ley, que, a pesar de su nombre, constituye una real y completa iniciativa popular, aunque solo para eliminar leyes. Dice que todo habitante de la provincia puede peticionar la revocatoria de una ley a partir de su promulgación. La ley determina el funcionamiento del registro de adhesiones, los plazos y el referéndum obligatorio. Al incluir un referéndum obligatorio, se trata de un MDD. En términos estrictos, es el único caso real y entero de iniciativa popular en todo el país, aunque limitada a la revocación de leyes y no a su creación.

La iniciativa fue reglamentada en Río Negro por la ley provincial N° 3654 de 2002, según la cual todo elector puede presentar proyectos ante la Legislatura, los que tienen permitido versar sobre cualquier materia de competencia de la Legislatura excepto reforma de la Constitución, tributos y presupuesto. Los proyectos se presentan ante la Legislatura a través de la Dirección General de Asuntos Legislativos, organismo de aplicación e implementación de la iniciativa encargado de asistir e informar a la población al respecto, recibir los proyectos,

verificar que cumplan los requisitos legales, facilitar la recolección de firmas brindando información y difusión, y dar intervención a la Justicia Electoral y a la Comisión de Asuntos Constitucionales y Legislación General de la Legislatura. Para presentar un proyecto se debe: ser elector de la provincia, constituirse como promotor y designar un representante con domicilio en Viedma; juntar las firmas de al menos el 3% del electorado; tener disponibles las planillas en la web de la Legislatura para mayor acceso; certificar las firmas en cualquier oficina pública adherente; y redactar la propuesta en forma de proyecto con sus fundamentos. Dentro de los 5 días de la presentación, el Presidente de la Legislatura debe enviar las firmas al Tribunal Electoral para que verifique por muestreo la calidad electoral y cantidad de los firmantes. Este debe responder en hasta 30 días. Si comprueban irregularidades superiores al 10% de las firmas verificadas se desestima la iniciativa sin posibilidad de recurso. Si cumple los requisitos, adquiere estado parlamentario y es remitida a la Comisión de Asuntos Constitucionales y Legislación General de la Legislatura, la que debe dictaminar sobre su admisibilidad formal y, en caso de que hubiere defectos formales, intimar a los promotores a corregirlos. Luego, el proyecto sigue el tratamiento ordinario. El representante de los promotores tiene voz en las comisiones en las que se trate. Si el proyecto es rechazado por unanimidad en todas las comisiones en las que fuera tratado, no es necesario el tratamiento en Cámara. A su vez, el rechazo o sanción con modificaciones no admite recurso. Finalmente, el proyecto tiene tratamiento obligatorio en Cámara dentro de los 12 meses contados desde su estado parlamentario. Habiendo transcurrido 11 sin despacho de comisión, el Presidente de la Legislatura debe incluirlo en el orden del día de la sesión ordinaria siguiente para su tratamiento en Cámara. Todo el trámite es gratuito. Como novedad positiva se observa que los 3 Poderes del Estado provincial tienen el deber de difundir y promover ese derecho y que el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y los Municipios adherentes colaboran a través de sus organismos en la promoción, asistencia, información y asesoramiento de la población.

Salta tiene una Constitución sancionada en 1998, en cuyo artículo 59 se reconoce a los ciudadanos la iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley, los que deben ser avalados en las condiciones prescriptas por la ley. Se excluye de su objeto la aprobación de tratados, presupuesto, creación o derogación de tributos provinciales y reforma constitucional. En lo que hace a las Cartas Municipales, sostiene que la iniciativa para dictar o reformar la Carta Municipal corresponde al Intendente, al Concejo Deliberante o por iniciativa popular cuando reúna los requisitos legales (art. 174). Afirma que los electores municipales tienen los derechos de iniciativa y referéndum y que su ejercicio se rige por las disposiciones de la ley provincial que regula la práctica de estas formas de democracia semi-directa (art. 178). Dicha ley no ha sido hasta el momento sancionada a nivel

provincial. La iniciativa de agenda solo se encuentra regulada en algunas Cartas Orgánicas municipales como en la de la ciudad capital (art. 111 de la ley N° 6534 Carta Municipal de la Municipalidad de Salta).

En 1986 San Juan sancionó su Constitución actual, que reemplaza a la de 1927. De un modo original, su artículo 58 sobre medio ambiente y calidad de vida incorpora el mecanismo en cuestión cuando señala que corresponde al Estado provincial por sí o mediante apelación a las iniciativas populares, prevenir y controlar la contaminación y sus efectos y las formas perjudiciales de erosión; ordenar el espacio territorial; crear y desarrollar reservas y parques naturales y la preservación de valores culturales de interés histórico o artístico. Luego, en la sección sobre régimen municipal, agrega que una ley establece las condiciones en que se ejercerán los derechos de iniciativa y revocatoria en dicho nivel (art. 251-11). Este mecanismo no ha sido reglamentado por ley.

San Luis se rige por su Constitución de 1987, la que dedica su Capítulo VII a la iniciativa popular. Reconoce a los ciudadanos este derecho para la presentación de proyectos de ley, los que son avalados con el porcentaje que la misma determine, debiendo ser superior al 8% del padrón. Excluye asuntos concernientes a la aprobación de tratados, presupuestos, creación o derogación de tributos provinciales y reforma constitucional (art. 97). Más adelante el capítulo sobre régimen municipal indica que la ley establece los casos en que se ejercen los derechos de iniciativa y revocatoria (art. 258-16). El artículo 269 sobre los electores municipales atribuye a todo elector los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria en los casos y forma que reglamenta la ley. Como en muchos otros casos, este mecanismo no recibió reglamentación legal en San Luis.

La Constitución de Santa Cruz es de 1998. En su artículo 109 dice que la Cámara está obligada a discutir todo proyecto o petición que le sea presentado con la firma de, al menos, el 10% de los ciudadanos empadronados. Luego, el artículo 145 se dirige al régimen municipal y dice que las Cartas Orgánicas deben asegurar los derechos de consulta e iniciativa popular (inc. 4). Finalmente, entre las competencias de los municipios menciona la de convocar a la ciudadanía a consulta popular e instrumentar el derecho a la iniciativa popular (art. 150-11).

Este mecanismo, junto con el de consulta popular, fue reglamentado por la Ley N° 2437 de 1996. El Título III se dedica a la iniciativa y a la petición popular. Dice que los ciudadanos inscriptos en el padrón, en número no inferior al 10% del mismo, pueden obligar a la Cámara de Diputados de la Provincia a discutir un determinado proyecto o petición que le sea presentado con sus firmas (art. 11). Luego aclara que dicho 10% debe estar compuesto por ciudadanos de por lo menos 5 localidades de la provincia, y que en aquel total se debe incluir a por lo menos el 5% de los padrones respectivos de cada una (art. 12), cifra y composición nada fácil de alcanzar. La recolección de firmas se hace en planillas

que contengan el proyecto de ley o la petición y los datos de los firmantes. Las firmas son certificadas por el Juez de Paz de la localidad del domicilio del firmante. Un aspecto no menor, es que la circulación de una iniciativa tiene un límite de 6 meses, contados desde la fecha de la primera firma. Si vencido el plazo no se reunió el número de avales requerido, la iniciativa resulta inválida (art. 13). Al comienzo de cada año legislativo, el Presidente de la Cámara requiere de la autoridad electoral la cantidad de electores y publica el número de los que resulten necesarios por cada localidad para lanzar una iniciativa, cifra que se considera vigente por ese año (art. 14). Verificado por el Presidente de la Cámara el cumplimiento de los requisitos legales, se pone a consideración de esta, la que debe darle expreso tratamiento en 6 meses contados durante el período ordinario de sesiones. Si bien no se prevén sanciones en caso de no tratamiento, el plazo menor al promedio (12 meses) agiliza el proceso.

Santa Fe aprobó una nueva Constitución en septiembre de 2025. Hasta entonces, su Ley Fundamental de 1962 no contemplaba ningún MDD ni semi-directa. Esta nueva norma incorpora la iniciativa popular, pero, según su escueta formulación, se trata de una iniciativa de agenda. El artículo 59 reconoce a la ciudadanía este derecho para la presentación de proyectos de ley. Excluye los temas referidos a reforma constitucional; tratados o convenios; régimen electoral; y materia procesal penal, tributaria y presupuestaria. Este derecho se refuerza en el artículo 91 que reconoce que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras por proyectos presentados por sus integrantes, por el Poder Ejecutivo o por iniciativa popular. Por lo reciente de su aprobación, al momento de cierre de este artículo, este mecanismo no se halla reglamentado.

Santiago del Estero es una provincia cuya Constitución actual fue modificada por última vez en 2005. Incluye el mecanismo de iniciativa en su artículo 40, según el cual, la provincia asegura a los ciudadanos el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados, la que debe darles expreso tratamiento dentro de los 6 meses a partir de su presentación. La Cámara de Diputados, por mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros, debe sancionar una ley reglamentaria que no podrá exigir más del 5% del padrón para admitirla y que debe contemplar una adecuada distribución territorial para suscribirla. Excluye de su objeto la reforma constitucional, los tratados interprovinciales, los tributos y el presupuesto. Entre las atribuciones del Poder Legislativo se encuentra la de dictar leyes reglamentarias para la iniciativa popular y otros mecanismos participativos (art. 136-36). En el capítulo sobre gobierno municipal dice que la Ley de Municipalidades y las cartas orgánicas deben asegurar los principios del régimen democrático, republicano y representativo, y la participación, y que garantizan al electorado municipal el derecho de iniciativa, entre otros (art. 208).

La ley N° 6723 de 2005 reglamenta este mecanismo en Santiago del Estero. Dice que los electores tienen derecho a presentar proyectos de ley ante la Legislatura provincial, los que deben ser propiciados por no menos del 1% de los empadronados. Se excluye de su objeto lo que dice la Constitución y todo asunto que, importando un gasto, no prevea los recursos correspondientes para su atención. Los promotores pueden designar hasta 3 representantes. No pueden ser promotores quienes tengan iniciativa legislativa por la Constitución. El Defensor del Pueblo debe asistir a la ciudadanía para la correcta presentación de los proyectos, ofreciendo asesoramiento técnico-legal a los promotores para estructurarlos. La Cámara de Diputados debe determinar la unidad administrativa que actuará como Organismo de Implementación, a cargo de recibir la solicitud, los proyectos y las firmas; de constatar que no verse sobre materias excluidas y que sea de competencia de la Legislatura; y de verificar que cumpla con los requisitos. Duplicando el máximo plazo hasta ahora visto, otorga 24 meses para la recolección de firmas. La solicitud debe acompañarse de las firmas y contener el texto en forma de ley y una exposición de motivos. Si se propicia la derogación de una ley se debe indicar su número y, en su caso, los artículos involucrados. Se debe agregar la nómina de promotores y de sus representantes. Verificados los requisitos el Organismo de Implementación tiene 3 días hábiles para remitir las firmas al Tribunal Electoral, quien las verifica por muestreo en 30 días hábiles de, al menos, un 20% del total (mucho más que las otras legislaciones) e informa el resultado al presidente de la Cámara. Si las irregularidades superan el 10% de las firmas verificadas, se desestima la iniciativa, caso contrario, se la valida. Dentro de 3 días hábiles, el presidente de la Cámara debe girar el expediente al Organismo de Implementación para la presentación del proyecto ante la Mesa de Entradas y para que sea publicado en los portales de Internet de la Legislatura y del Poder Ejecutivo de la provincia. Efectuada la presentación en la Mesa de Entradas, el proyecto continúa con el trámite previsto. Para el tratamiento en la/s Comisiones los promotores representantes tendrán voz en las reuniones. La Legislatura tiene 12 meses para sancionar o rechazar el proyecto. Habiendo transcurrido 11 meses de estado parlamentario sin despacho de comisión, el Presidente de la Legislatura debe incluirlo en primer término en el orden del día de la sesión ordinaria siguiente. Finalmente, se prohíbe o limita la aceptación, para el financiamiento de una iniciativa popular, de diversos tipos de contribuciones: privadas anónimas, de entidades públicas, de empresas de juegos de azar, de gobiernos extranjeros, de entidades extranjeras con fines de lucro, superiores a cierto monto, de asociaciones sindicales, patronales o profesionales.

La Constitución vigente de Tierra del Fuego fue sancionada en 1991. En el Capítulo sobre formación y sanción de leyes afirma que estas pueden tener origen en proyectos presentados por legisladores, por el Poder Ejecutivo o mediante

iniciativa popular (art. 107). Novedosamente, se admite este mecanismo para solicitar una reforma constitucional: la Constitución puede reformarse en todo o en cualquiera de sus partes sólo después de transcurridos 6 años desde la asunción de las primeras autoridades provinciales constitucionales, salvo para adecuarla a las reformas que pudieren introducirse en la Constitución Nacional o que mediante la iniciativa popular, avalada por un número de ciudadanos no menor del 25% de la cantidad de votos efectivamente emitidos en la última elección provincial, se proponga expresamente la reforma (art. 191). El artículo 207 ofrece algunos parámetros para delinear el mecanismo: la presentación de proyectos de ley por iniciativa requiere el aval de un número de ciudadanos no menor al 10% de la cantidad de votos efectivamente emitidos en la última elección provincial, en la forma y del modo que determine la ley. Los proyectos presentados en la Legislatura están sujetos a trámite parlamentario preferencial. En el nivel municipal, la iniciativa se aplica en igual forma, hasta tanto sea establecida y reglamentada en la Ley Orgánica y las cartas orgánicas municipales. La repetida ausencia de reglamentación de la iniciativa también se observa en esta provincia. Cabe no obstante aclarar que, para el ámbito subnacional, en ausencia de una ley provincial, en caso de iniciativa popular se aplica la ley nacional N° 24.747.

Finalmente, Tucumán cuenta con una Constitución de 2006. En ningún momento menciona a la iniciativa popular, la que tampoco se encuentra reglamentada.

Tabla 1: Diseño institucional de la iniciativa de agenda a nivel nacional y provincial según Constitución y reglamentación

Jurisdicción	Ley (Nac. o Pcial)	% de firmas	Plazo para recolección	Exclusiones*	% verificación	Plazo para tratamiento	No tratamiento
Argentina	1996	Mín 1,5 y 6 distritos	-	RC, TI, T, P, MP	Mín 0,5 Irregularidad < 5	12 meses	-
Buenos Aires	-	-	-	RC, TyC, P, R, MyO	-	12 meses	-

CABA (híbrida)	1998	Mín 1,5	12 meses	RF, TI, T, P	Irregularidad < 10	12 meses	En 12 meses y con 15% firmas: referéndum
Catamarca	2011	Mín 1	-	RC, P, R, T, E	Mín 10	-	-
Chaco	1996	Mín 1,5	-	T, P, RC		12 meses	-
Chubut	2010	Mín 3	-	RC, T, P, MP, MC	Mín 10	6 meses	-
Córdoba	1989	Mín 0,8	-	RC, T, P, TyC, CT, E, M	-	120 días (la Comisión)	-
Corrientes (híbrida municipal)	2008	Mín 1,5	12 meses	RC, TI, T, P, RE	Mín 0,5 Irregularidad < 5	12 meses	En 11 meses sin despacho de comisión: orden del día siguiente Nivel Municipal: vencido el plazo y con más del 15% firmas, consulta popular

Entre Ríos (híbrida municipal)	2017	Mín 2 y en 6 seccio- nes y nin- guna más del 50%		RC, T, P, RE, TyC, SCL	Mín 1 Irregu- laridad < 15	1 período de sesio- nes	En 6 meses sin des- pacho de comisión: giro al plenario y consi- deración sesión siguiente Nivel Mu- nicipal: en 180 días hábiles puede llamarse a consulta
Formosa (sólo a ni- vel comu- nal)	-	-	-	-	-	-	-
Jujuy	1996	Mín 2		RC, T, P, TyC, CT, IM, G, CE	Mín 0,5 Irregu- laridad < 15	12 meses	-
La Rioja (híbrida por recha- zo o modi- ficación)	1994	Mín 5, 15 o 25 ¹⁵	30 días hábiles	-	-	3 meses	En 3 me- ses: apro- bación
Misiones	-	-	-	-	-	-	-

¹⁵ La Ley 5989/94 reglamentaria en La Rioja respeta el mínimo del 5% del padrón para “otros proyectos”, pero agrega el mínimo del 15% para modificaciones presupuestarias o leyes referidas a recursos del Estado y el 25% para reforma constitucional. Con el 2% se puede pedir al Tribunal Electoral exponer un proyecto a la junta de firmas.

Neuquén (híbrida municipal)	-	Mín 3	-	T, P, MA	-	12 meses	Nivel Municipal: por rechazo del Consejo Deliberante, referéndum
Río Negro	2002	Mín 3		RC, T, P	Irregularidad < 10	12 meses	En 11 meses sin despacho de comisión: orden del día siguiente
Salta	-	-	-	CyT, P, T, RC	-	-	-
San Juan	-	-	-	-	-	-	-
San Luis	-	Mín 8	-	CyT, P, T, RC	-	-	-
Santa Cruz	1996	Mín 10, 5 localidades y mín 5 c/u	6 meses	-	-	6 meses	-
Santa Fe	-	-	-	RC, CyT, RE, MP, T, P	-	-	-

Santiago del Estero	2005	Mín 1	24 meses	RC, CyT, T, P, G	Mín 20 Irregularidad < 10	12 meses	En 11 meses sin despacho de comisión: orden del día siguiente
Tierra del Fuego	-	Mín 10 de los votos emitidos	-	-	-	-	-

Fuente: elaboración propia

* RC: reforma constitucional, TI: tratados internacionales, T: tributos, P: presupuesto; MP: materia penal; MC: materia contravencional; TyC: tratados y convenios; R: recursos; MyO: creación de municipios y órganos jurisdiccionales; E: empréstitos; CT: creación y competencia de tribunales; M: ministerios; RE: régimen electoral; SCL: sin competencia legislativa; IM: intervención de municipios; G: gastos sin recursos; CE: competencia exclusiva del estado; MA: temas que requieran mayoría agravada para su aprobación

1. Los casos de aplicación

Es dable suponer que siendo tan pocas las provincias que reglamentaron la iniciativa de agenda (aparte de que no todas la incluyen en sus constituciones) no serán numerosos los casos de aplicación de la misma. Si además sumamos que en ocasiones los requisitos estipulados son muy elevados (como firmas equivalentes a más del 5% y hasta del 8% del padrón, exclusiones varias, etc.), las expectativas de hallar casos de aplicación disminuyen incluso más.

Pero si empezamos por el nivel nacional, en el que la iniciativa de agenda no solo aparece en la Constitución, sino que también fue reglamentada, el panorama no se modifica sustancialmente. Mucho se ha dicho sobre las falencias y deficiencias de la ley reglamentaria 24.747/96, que vuelven inoperante la iniciativa popular consagrada en la Ley Fundamental de 1994: “la efectiva utilización de la iniciativa popular en la órbita nacional, se encuentra frustrada por los requisitos de forma exigidos por la ley reglamentaria”¹⁶, por ejemplo, que el proyecto puede ser rechazado por defectos formales sin posibilidad de recurrir la decisión, que el periodo de 12 meses para su tratamiento otorgado por la Constitución se dilata en la reglamentación legal retrasando su aprobación

¹⁶ Emiliano Gandía Arroyo, *Iniciativa popular en la Nación Argentina 2* (Tesis de Grado, Universidad Empresarial Siglo XXI, 2014).

o rechazo, que no se regula la inconstitucionalidad por omisión de tratamiento por parte del Congreso¹⁷; entre otras limitaciones de tipo fáctico, como las dificultades y recursos que implica la recolección de las firmas requeridas y su adecuada distribución territorial.

Según la Dirección de Información Parlamentaria, “debido a los requisitos necesarios para su presentación y trámite no ha sido una herramienta de participación utilizada por la ciudadanía”. Desde la sanción de la ley 24747, en 1996, y hasta 2025, en Mesa de Entradas de la Cámara de Diputados solamente se presentaron 5 proyectos de iniciativa popular: sobre derechos del trabajador; sobre emergencia ocupacional, educativa, previsional, sanitaria y social; sobre emergencia previsional; para la derogación de la jubilaciones de privilegio; y para el otorgamiento de una pensión o compensación a los soldados afectados al servicio militar obligatorio en ocasión del Operativo Independencia, del conflicto del Beagle y de la guerra de Malvinas. Solamente el primer expediente obtuvo trámite, pero no se completó el procedimiento para su sanción. En algunos casos, como el de la derogación de las jubilaciones y un intento fallido de Programa de nutrición y alimentación, los proyectos frustrados de iniciativa son “rescatados” por legisladores, quienes los presentan y aprueban por el procedimiento regular.

Otros fracasos de cierto impacto fueron, el más reciente, la iniciativa popular para impulsar el proyecto de Ley en Defensa del Agua para la Vida, lanzada en 2023 (el día mundial del ambiente) por diferentes asociaciones y personalidades en todo el país a fin de proteger, a través de políticas de Estado, este bien público en riesgo¹⁸. Antes que ésta naufragó la iniciativa de la Defensoría del Pueblo de la Nación orientada a lograr los avales necesarios que impulsaran ante el Congreso la aprobación de una Ley Federal de Seguridad Vial en 2007¹⁹. La recolección de firmas se inició en diciembre de 2006, luego de 2 años de que la Defensoría hubiera presentado un informe sobre el tema al Congreso Nacional sin lograr avances significativos. La campaña, denominada “Porque la Vida Vale”, se extendió por 300 puntos del país, obteniendo la adhesión de los más conocidos medios de cada provincia y nacionales. A pesar del éxito inicial de la recolección (250 mil firmas en 3 meses de las 400 mil requeridas) nada se supo de la iniciativa poco después. Finalmente, en 2002 se contabilizaron 2 derrotas previas, ocurridas en plena crisis económico política, de representación y emergencia de asambleas barriales. En ese contexto, se lanzaron y difundieron

¹⁷ Bidart Campos, supra nota 12.

¹⁸ *Se lanza la Iniciativa Popular por la Ley Nacional del Agua*, La 99.3 (5 de jun. de 2023), <https://www.la99punto3.com.ar/se-lanza-la-iniciativa-popular-por-la-ley-nacional-del-agua>.

¹⁹ La iniciativa popular y el rol protagónico de la ciudadanía, El Litoral (6 de mar. de 2007), <https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2007-3-6-21-0-0-la-iniciativa-popular-y-el-rol-protagonico-de-la-ciudadania>.

masivamente por internet dos iniciativas populares: una para dar de baja a la lista sábana en la elección de diputados nacionales y otra para aumentar la transparencia de la política. La primera, impulsada por la ONG Ciudadanos por el Cambio, proponía reemplazar dicha fórmula por la de circunscripciones binominales. Si bien al poco tiempo había logrado juntar 140 mil de las 400 mil firmas necesarias, pronto no se supo más nada de esta propuesta. La segunda, que pretendía que antes de las elecciones se publicase el patrimonio y los antecedentes de los candidatos, entre otras medidas, recibió el impulso de la ONG Hagamos Algo, la que, desde abril a agosto había reunido 80 mil adhesiones, pero sin más noticias posteriores²⁰.

Yendo al ámbito subnacional, según la Legislatura de CABA, entre 2000 y 2023 se presentaron 55 iniciativas, la mayoría por personas físicas. Sólo 4 llegaron a entregar el 1,5% de firmas para su verificación, pero únicamente un proyecto, el de Creación de un Parque Público de acceso libre en el predio de Costa Salguero y Punta Carrasco, superó la validación y fue girado a la Legislatura, el cual, no obstante, fue rechazado (en otro caso el autor desistió del proceso). El fracaso del mecanismo es rotundo, no tanto en cantidad de iniciativas presentadas como en el número de proyectos aprobados a través de este mecanismo (cero).

En el resto de las provincias, el panorama no es mucho más alentador. Aún así, encontramos ciertos (aunque pocos) casos emblemáticos surgidos desde la ciudadanía. Uno de ellos es el de Chubut, con tres proyectos presentados contra la instalación de mineras contaminantes, un tema muy caro a la salud y calidad de vida de los habitantes de la provincia. Brevemente, en 2012, la Unión de Asambleas de Comunidades de Chubut (UACCh) solicitó oficialmente en la legislatura provincial iniciar el proceso para presentar un proyecto de ley como iniciativa popular, por el cual se establecían parámetros de sustentabilidad ambiental con fuertes limitaciones a la actividad minera a gran escala. En 2013 se inició la recolección de firmas, superada en 2014. En junio de ese año el proyecto cobró estado parlamentario (N°75/14). Era la primera vez que una iniciativa popular llegaba con éxito a esta etapa. Tras demorarse meses, en noviembre la Legislatura se vio obligada a sesionar y tratar la iniciativa, a riesgo de incumplir el plazo que dictaba la ley. Con una votación pareja fue aprobada y sancionada como ley provincial N° 75/14. Sin embargo, se trataba de un producto final muy diferente al presentado por la asociación.

Años más tarde, en 2020, la UACCh lanzó la segunda iniciativa popular, con el fin de que se prohibiera la actividad minera en todas sus etapas y se protegiera

20 Tres iniciativas populares apuestan a la red para cambiar la política argentina, Clarín (5 de ago. de 2022), https://www.clarin.com/politica/iniciativas-populares-apuestan-red-cambiar-politica-argentina_0_Hk2-orEIrtl.htm.

el agua de la provincia²¹. La campaña se llevó a cabo durante la pandemia, en condiciones extremas, pero superó rápidamente la cantidad de firmas reunidas para la primera iniciativa, alcanzando el 7% de los votantes. El proyecto de ley presentado en contraposición con el de zonificación introducido por el gobernador (que habilitaba la megaminería), ingresó a la agenda legislativa en noviembre con el número PL129/20. En mayo de 2021 la Cámara lo trató en sesión virtual y descartó la iniciativa, aprobando en cambio el proyecto oficial. El descontento general se acrecentó. Tan es así que, en enero de 2022, la UACCh activó su tercera iniciativa popular, la que, si bien demostró el rechazo ciudadano a la zonificación aprobada, no cosechó la participación esperada. Una vez más, en mayo de 2021, la Legislatura rechazó el proyecto ciudadano. Otro caso de activación de iniciativa a nivel subnacional sobre cuestiones medioambientales de urgencia (nuevamente, la lucha contra la megaminería contaminante), ocurrió en Neuquén, en la localidad de Loncopué. En 2011, la Asamblea de Vecinos Autoconvocados presentó ante el Consejo Deliberante un proyecto de ordenanza por iniciativa popular que pretendía prohibir permanentemente la megaminería en la zona. Ante el abrumador rechazo de la propuesta por parte del Concejo, con seis votos en contra y solo uno a favor, las organizaciones sociales redoblaron sus esfuerzos al año siguiente para llevar a cabo un referéndum vinculante. Este referéndum, obligatorio por ley en caso de rechazo de la iniciativa popular por parte del Concejo, planteaba la prohibición de la extracción a cielo abierto de minerales y del uso de elementos contaminantes. Su aprobación en junio de 2012 constituyó un hecho histórico por desactivar la decisión contraria del legislativo local, superar la oposición del partido gobernante y convertir a la fallida iniciativa de agenda en una exitosa iniciativa popular.

En Tierra del Fuego si bien la iniciativa de agenda no está reglamentada para la provincia, los municipios la aplican a partir de la ley nacional 24.747. Es así como encontramos algunas activaciones (o intentos) en este nivel. Primero, en abril de 2016, un juez declaró sustancialmente inadmisibile la iniciativa popular propuesta por el Sindicato de Obreros y Empleados Municipales de Ushuaia, la capital provincial, para que la Legislatura tratase un proyecto de derogación de una serie de leyes (emergencia en seguridad social, impositiva, creación de la caja de previsión social provincial, entre otras) aprobadas poco antes. La decisión sorprendió a sus promotores, quienes previamente habían obtenido el visto bueno del Fiscal Mayor²². Segundo, en junio del mismo año,

21 Cristian Basualdo, CEO de Blue Sky Uranium: la minería está “un poco prohibida” en Chubut, No a la mina (11 de mayo de 2024), <https://noalamina.org/argentina/chubut/item/48624-ceo-de-blue-sky-uranium-la-mineria-esta-un-poco-prohibida-en-chubut>.

22 El juez Fernández declaró ‘sustancialmente inadmisibile’ la iniciativa popular, Gremiales del Sur (5 de abr. de 2016), <https://gremialesdelsur.com.ar/nota/12255-El-juez-Fernandez-declaro-sus->

un grupo de padres autoconvocados presentó ante el Juzgado Electoral, para su verificación, las firmas más que suficientes que acompañaban un proyecto de ley de iniciativa popular para que se declarase a la educación pública como servicio esencial en Tierra del Fuego. La iniciativa había conseguido previamente el visto bueno del fiscal. Sin embargo, no hubo noticias de su tratamiento o aprobación en la Legislatura. Un tercer intento ocurrió en 2017, cuando organizaciones feministas presentaron un proyecto de ordenanza como iniciativa popular sobre “Paridad en el Concejo Deliberante de Ushuaia”. Se desconocen los motivos, pero la Carta Orgánica Municipal de Ushuaia (2022) no incorporó las sugerencias contenidas en dicho proyecto respecto de mitigar el sistema electoral de preferencias para garantizar la paridad de género. Finalmente, en 2023 se juntaron firmas para presentar, por iniciativa popular, un proyecto orientado a crear una Comisión Especial Investigadora enfocada en la instalación del radar británico de la empresa Leolabs en Tolhuin, el que, por falta de quórum, no obtuvo tratamiento²³.

En algunas provincias como Entre Ríos, transcurrida más de una década de su incorporación a la Constitución, se pedía readecuar y simplificar los requisitos de la iniciativa para el ámbito municipal, siendo que en toda su existencia no se habían registrado casos de presentación. Ello, por la complejidad de sus condiciones y la falta de difusión por parte de los gobiernos²⁴. En cambio, a nivel provincial organizaciones ciudadanas y ambientales de la provincia nucleadas en el colectivo #BastaEsBasta presentaron un proyecto en 2021 para que se declarase en la provincia la “emergencia ambiental por agrotóxicos”. Fue el primer intento desde la sanción de la ley reglamentaria en 2017. Debían reunirse 22 mil firmas²⁵. Se desconocen los motivos, pero la iniciativa no llegó buen puerto.

[tancialmente-inadmisibile-la-iniciativa-popular](#). Cabe aclarar que la verificación de procedencia es un procedimiento previsto en la mencionada ley nacional de iniciativa popular, y se encuentra a cargo de la Defensoría del Pueblo. No existiendo un ente similar a nivel local en esta provincia, se da intervención a la Fiscalía (Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley n.º 110, art. 64).

23 *Iniciativa popular por la soberanía. Radar británico en Tierra del Fuego: juntan firmas para crear una Comisión Investigadora*, Pal Sur (21 de sep. de 2023), <https://palsur.com.ar/nota/1452/radar-britanico-en-tierra-del-fuego-juntan-firmas-para-crear-una-comision-investigadora>.

24 *Buscan readecuar y hacer más simple la ‘Iniciativa Popular’*, R2820 (14 de sep. de 2020), <https://www.r2820.com/notas/buscan-readecuar-y-hacer-ms-simple-la-iniciativa-popular.htm>.

25 *Ver: Iniciativa popular busca que la Legislatura entrerriana declare la Emergencia Ambiental por agrotóxicos*, Agenda Abierta (14 de jun. de 2021), <https://www.agendaabierta.com.ar/2021/06/iniciativa-popular-busca-que-la-legislatura-entrerriana-declare-la-emergencia-ambiental-por-agrotoxicos/>.

V. CONCLUSIONES

En el presente trabajo partimos de diferenciar la “iniciativa popular” de la “iniciativa de agenda”. La primera constituye un MDD, ya que incluye una instancia de votación popular para aprobar o derogar un proyecto de ley de origen ciudadano (decisivo). La segunda, mecanismo semi-directo, se reduce a la presentación, por parte del electorado, de un proyecto normativo para su consideración por el Congreso (propositivo). En el medio detectamos la existencia de tipos híbridos: iniciativas de agenda que solo prevén una consulta en el caso excepcional de no haber sido tratadas por el Legislativo en tiempo y forma, o ante su rechazo o grave modificación. En Argentina no existe iniciativa popular propiamente tal a nivel nacional. La única provincia que la incluye, pero solo para revocar leyes, es Río Negro. En otras dos, CABA y La Rioja, hay un tipo híbrido, donde la consulta aparece solo en última instancia y en forma excepcional. Otras tres provincias: Corrientes, Entre Ríos y Neuquén, solo contemplan esta modalidad híbrida para el nivel municipal. En el resto de las provincias o no se regula este mecanismo en ninguno de sus tipos o domina la iniciativa de agenda.

En cambio, este último formato sí existe a nivel nacional: en la Constitución de 1994 y en la ley reglamentaria N° 24.747/96. Del resto de las provincias que no cuentan con la modalidad híbrida para el ámbito provincial, o sea, 22 de 24, las que incluyen la iniciativa de agenda en su Ley Fundamental son 19: la provincia de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. En cambio, las constituciones en las que este mecanismo no aparece mencionado en ninguna de sus formas son tres: la de La Pampa, Mendoza y Tucumán, aunque al menos incorporan la consulta, el referéndum y/o la revocatoria. Cabe recordar que la Constitución de Santa Fe anterior a la reforma de 2025, la de 1962, no incluía ningún mecanismo participativo, ni directo ni semi-directo, pero la de 1921, sí.

Entre las provincias que adoptan la iniciativa de agenda en sus leyes fundamentales, la mayoría (18 de 19) la contempla para el ámbito provincial. Esto es, todas las mencionadas en el párrafo anterior menos Formosa, que solo la incluye para el nivel local. Las constituciones que habilitan este mecanismo para ambos ámbitos son 13: Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Jujuy²⁶, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Santiago

26 Si bien para el ámbito local la Constitución de Jujuy no menciona explícitamente a la iniciativa, sí hace referencia a la participación ciudadana. Luego, la iniciativa de agenda es reglamentada para este nivel por la Ley Orgánica de Municipios.

del Estero. Recordemos que Corrientes y Entre Ríos, como Formosa, introducen este instituto sólo para el ámbito municipal, pero, en virtud de su diseño constitucional y/o reglamentación legal, en los dos primeros casos (como en el ámbito local en Neuquén) se trata de un tipo híbrido: incluye una instancia de votación popular.

Ahora bien, aunque su adopción constitucional es ya un paso importante en términos participativos, de poco sirve en cuanto a implementación práctica sin la ley que la reglamente. Las provincias que aprobaron tales regulaciones a este nivel (Neuquén la regula por Ley del Régimen Municipal) son 10: Catamarca (2011), Chaco (1996), Chubut (2010), Córdoba (1989), Corrientes (2008), Entre Ríos (2017), Jujuy (1996), Río Negro (2002), Santa Cruz (1996) y Santiago del Estero (2005). Se agregan los casos híbridos de CABA (1998) y La Rioja (1994). De 19 provincias que incorporan este mecanismo en sus constituciones, poco más de la mitad lo ha reglamentado. En algunas ocasiones (como ocurre en Tierra del Fuego para el ámbito subnacional) en ausencia de su reglamentación específica, la aplicación de la iniciativa puede regirse por la ley nacional 24.747 o *ad hoc* vía la interpretación de normas de rango superior.

Un elemento fundamental a la hora de determinar el grado de aplicabilidad de este mecanismo es, además de su incorporación constitucional y de su reglamentación legal, su diseño institucional. Es decir, qué requisitos, plazos, procedimientos, etc. son necesarios para ingresar un proyecto de ley a la Legislatura. En primer lugar, aparece el piso de firmas requerido para acompañar el proyecto. El más bajo encontrado es el de Córdoba: un 8‰ (es decir, el 0,8%) del padrón. Le sigue el 1% previsto por la Constitución de Catamarca y por la ley reglamentaria de Santiago del Estero (su Ley Fundamental ponía un techo del 5% y adecuada distribución territorial). Continúa el 1,5% (en concordancia con la ley nacional) fijado por la Constitución de Corrientes y por la ley reglamentaria de Chaco (cuya Ley Fundamental regula un máximo del 3%). Le sigue la base del 2% en Entre Ríos (aunque aquí se agrega que tiene que abarcar 6 secciones electorales y que ninguna puede computar más del 50% de ese mínimo). El máximo del 3% del padrón es adoptado por la Constitución de Corrientes. En cambio, Chubut, Neuquén, Jujuy y Río Negro ponen el 3% como mínimo. Le sigue la ley reglamentaria de La Rioja que fija el 5% como mínimo para “otros proyectos”, ya que presupuesto y recursos del Estado exige el 15% y reforma constitucional, el 25%. San Luis pega un salto: pide al menos el 8% del electorado. Pero el récord se lo lleva Santa Cruz, con el 10% del padrón como mínimo, compuesto por no menos de 5 localidades y con el 5% del padrón de cada una. Tierra del Fuego representa una diferencia ya que la base del 10% de firmas no se contabiliza según los empadronados sino según la cantidad de votos efectivamente emitidos en la última elección provincial.

Estas firmas son verificadas por la autoridad electoral sobre una muestra que va del 0,5% respecto del total de avales recolectados (en Corrientes y Jujuy), hasta un máximo del 20% en Santiago del Estero. Otras provincias como Entre Ríos piden verificar el 1%, mientras que Chubut exige el 10% y La Rioja no se expresa.

Una cuestión a tener en cuenta es cuánto tiempo tiene la Legislatura para tratar el proyecto ingresado por iniciativa de agenda. En la mayoría de los casos el plazo es de 12 meses. Ciertas normativas, como las leyes reglamentarias de Corrientes y Santiago del Estero, incluyen una cláusula protectora según la cual, transcurridos 11 meses sin despacho de comisión o tratamiento en la Cámara, el presidente de la Legislatura debe incluir el proyecto en el orden del día de la sesión siguiente. El extremo opuesto lo pone la Constitución de Jujuy, según la cual, transcurrido el plazo de 12 meses fijado para su tratamiento, el proyecto caduca. Algunas provincias (Chubut, Santa Cruz y Santiago del Estero), recortan el tiempo de tratamiento a la mitad (6 meses) o incluso a un cuarto (3 meses) como La Rioja, potenciando el impacto participativo. Entre Ríos hace una diferencia al establecer como máximo el tratamiento en un período de sesiones.

Un aspecto igualmente importante a los fines de medir los alcances participativos de la iniciativa de agenda son las materias excluidas de su objeto. El tema más clausurado es, como podía preverse, presupuesto. Le siguen muy de cerca reforma constitucional e impuestos. Luego viene la aprobación de tratados y convenios de diverso alcance. De lejos aparece también: cálculo de recursos, régimen electoral, empréstitos, creación de órganos jurisdiccionales, y gastos no previstos sin los recursos necesarios. Finalmente surge: creación de municipios, materia contravencional y procesal penal, creación y competencia de tribunales, aquellas en las que la legislatura no tenga competencia, intervención de municipios, los que sean de competencia exclusiva de los poderes del Estado, y temas que requieran mayoría agravada para su aprobación. Previsiblemente, si algo puede interesarle a la ciudadanía, además de asuntos vitales como un medioambiente saludable, es lo relacionado con el pago de impuestos, así como con la asignación de recursos a las diversas áreas (presupuesto), dos cuestiones en general eliminadas del campo de la iniciativa. La Rioja no define exclusiones.

El último aspecto a destacar sobre el diseño institucional de este mecanismo consiste en las diversidades o “rarezas” halladas en algunas normativas en particular, más allá de los aspectos comunes o similares repetidos en todas ellas. Para comenzar, Catamarca y Jujuy permiten que la propuesta no esté formulada como proyecto de ley, lo que simplifica la presentación. Santa Cruz otorga hasta 6 meses contados desde la fecha de la primera firma para la recolección de los

avales, vencido este plazo, de no haberse reunido la cantidad de firmas necesarias, se la declara inválida. Catamarca y Chubut (pero aquí solo a solicitud) prevén que sean los agentes públicos quienes recepcionen y verifiquen las firmas y que lo hagan en oficinas públicas, aliviando la tarea a los promotores. En Santiago del Estero, el Defensor del Pueblo debe asistir a la ciudadanía para la correcta presentación de los proyectos. Las legislaturas bicamerales (Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos), permiten la presentación de iniciativas por cualquiera de las Cámaras. A modo de control, Chubut y Entre Ríos exigen que se detallen los gastos y origen de los recursos a utilizarse. Córdoba, La Rioja, Jujuy y Santiago del Estero contemplan este mecanismo no solo para aprobar sino también para derogar leyes. Corrientes, Entre Ríos y Santiago del Estero excluyen de este derecho a quienes tengan iniciativa legislativa por la Constitución. Además de las firmas mínimas Entre Ríos pide una distribución de las mismas en al menos 6 secciones electorales y que ninguna compute más del 50% de ese mínimo. En Entre Ríos, Jujuy, Río Negro y Santiago del Estero los promotores pueden participar de las comisiones con voz. Entre Ríos y Santiago del Estero prohíben la recepción de ciertos aportes para el financiamiento. Entre Ríos penaliza la detección de irregularidades mayores al 15% de las firmas verificadas con la desestimación de la iniciativa, pero también, con la prohibición por 24 meses de que el proyecto vuelva a presentarse. Esta misma provincia obliga a los licenciatarios de servicios públicos de comunicación a ceder espacios gratuitos a los promotores para la difusión, lo que facilita la recolección. Con ese espíritu, prevé que los avales se puedan reunir como firmas digitales. Jujuy habilita a ONGs y organizaciones sindicales (además de a los ciudadanos) a hacer uso de este mecanismo. Esta provincia considera la verificación de firmas como un paso optativo (no obligatorio) en caso de duda sobre su autenticidad y requerimiento de la Legislatura. A su vez, es la única Constitución que dice que, cumplido el plazo para su tratamiento por la Legislatura, el proyecto caduca. Río Negro pide tener disponibles las planillas en la web de la Legislatura para mayor accesibilidad. Esta provincia cancela el tratamiento en la Cámara en caso de que el proyecto sea rechazado por unanimidad en todas las comisiones en las que fuera tratado. A favor del mecanismo, establece que los tres poderes del Estado deben difundir este derecho y colaborar en su ejecución. San Juan da un giro en la formulación de este instituto: dice que corresponde al Estado provincial, por sí o mediante apelación a las iniciativas populares, adoptar medidas relacionadas con la protección del medio ambiente, así como de valores culturales de interés histórico o artístico. Santiago del Estero duplica el plazo general para la recolección de firmas: otorga 24 meses. La Rioja establece tres pisos de firmas según la materia del proyecto: 5%, 15% y 25% y agrega un primer 2% para solicitar al Tribunal Electoral que un proyecto sea sometido a la firma del electorado. Esta

provincia otorga el plazo menor para recolectar las firmas: sólo 30 días hábiles. Finalmente, Tierra del Fuego y La Rioja son las únicas provincias que permiten usar la iniciativa para solicitar una reforma constitucional.

En cuanto a los casos de implementación de este instituto, el ámbito nacional es un absoluto fracaso, aunque no en cantidad de intentos realizados (los que han sido varios) sino en su tratamiento y aprobación. Efectivamente, desde su reglamentación en 1996 y hasta 2025, ninguna iniciativa de agenda fue convertida en ley a través de este mecanismo. A lo sumo algunas propuestas puntuales, de gran repercusión mediática, fueron rescatadas por ciertos legisladores y aprobadas por trámite regular. Pareciera que un ciudadano común no tendría muchas chances de superar los requisitos por sí mismo y lograr la aprobación.

En el nivel subnacional hubo algunos casos emblemáticos de activación de iniciativas. Los más reconocidos fueron por cuestiones muy sensibles a los intereses más inmediatos de la población, como el cuidado del medioambiente ante posible contaminación por explotación minera. Chubut comporta tres casos provinciales, de los cuáles uno solo terminó en aprobación y los otros dos, en rechazo. Otro caso exitoso sucedió en Loncopué (Neuquén), también contra la megaminería. Curiosamente el éxito ocurrió no en la etapa de iniciativa de agenda (que fue rechazada), sino en la del reaseguro de la consulta popular ante el rechazo que la convirtió en iniciativa popular. Entre Ríos suma un caso provincial “por una vida sin agrotóxicos”, que terminó en fracaso. En otro orden temático, Tierra del Fuego, a pesar de no contar con regulación específica (solo la ley nacional), hizo varios intentos a nivel local: todos sucumbieron en el camino. En la Ciudad de Buenos Aires, de 55 presentaciones en 23 años ninguna iniciativa fue aprobada.

En síntesis, la iniciativa de agenda, recogida constitucionalmente en el Estado nacional, así como en la mayoría de las provincias, y reglamentada en poco más de la mitad de los casos, presenta una brecha significativa entre su reconocimiento formal y su implementación práctica en Argentina. Tanto a nivel nacional como provincial y local tiene una mayor presencia normativa que en los hechos. Como su efecto real depende de la existencia de su ley reglamentaria; así como de plazos, firmas, requisitos y exclusiones allí definidas; su diseño institucional toma gran importancia al momento de alentar o desalentar una presentación, así como respecto del futuro que la misma puede esperar. Pero sobre todo se verifica que, al contrario de lo que ocurre con la iniciativa popular (la que incluye una instancia de votación de la ciudadanía), la iniciativa de agenda queda atada de pies y manos a la decisión final de los legisladores, los que pueden rechazar el proyecto sin posibilidad de que los promotores puedan luego oponer recurso alguno.

En definitiva, la adopción institucional de estos mecanismos es un paso en pos del empoderamiento ciudadano, pero sin una reglamentación clara y operativa que establezca requisitos y procedimientos razonables, su impacto real es casi nulo. La mera presencia formal no garantiza su accesibilidad para la ciudadanía, como así tampoco el éxito en su resultado. Si bien un diseño institucional amigable puede alentar activaciones, el espíritu indirecto de este mecanismo no habilita gran optimismo a la hora de ver aprobado un proyecto de la ciudadanía.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Basualdo, Cristian. *CEO de Blue Sky Uranium: la minería está “un poco prohibida” en Chubut*. No a la mina (11 de mayo de 2024), <https://noalamina.org/argentina/chubut/item/48624-ceo-de-blue-sky-uranium-la-mineria-esta-un-poco-prohibida-en-chubut>
- Bidart Campos, Germán José. *Manual de la Constitución Reformada* (Ediar, 3a ed. 1996).
- Bogdanor, Vernon. *Voz Referéndum e Iniciativa*. En *Enciclopedia de Instituciones Políticas* 594 (Vernon Bogdanor ed., Alianza Editorial, 1987).
- Defensoría del Pueblo de la Nación [Arg.]. *I. La iniciativa legislativa popular* (2015), <https://www.defensor.gob.ar/documentos/area6440801.pdf>
- Eberhardt, María Laura. *Siga participando... dedicado a los ciudadanos de las democracias reales: los mecanismos de participación societal en la Ciudad de Buenos Aires* (Prometeo, 2013)
- Galmarini, Miguel. *Campaña iniciativa popular para derogar las jubilaciones de privilegio*. Misiones Online (23 de octubre de 2002), <https://misionesonline.net/2002/10/23/campana-iniciativa-popular-para-derogar-las-jubilaciones-de-privilegio/>
- Gandía Arroyo, Emiliano. *Iniciativa popular en la Nación Argentina* (Tesis de Grado, Universidad Empresarial Siglo XXI, 2014).
- Lissidini, Alicia. *¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios* (Escuela de Política y Gobierno – UNSAM, Documento de Trabajo n.º 27, 2007).
- López, Mario Justo. *Manual de derecho político* (Depalma, 2da ed. 1997).
- Lupia, Arthur & John Matsusaka. *Direct Democracy: New Approaches to Old Questions*. 7 Ann. Rev. Pol. Sci. 463 (2004). <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.7.012003.104730>. . Principi, Noelia. *Hambre más urgente vs. Hambre cero*. Bitácora Global (n.º 4, 2004).
- Sabsay, Daniel Alberto. *La participación ciudadana en la toma de decisiones en el Derecho Público Argentino* (ponencia presentada en la Conferencia

Internacional Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires, 14-15 de marzo de 2007).

Torroba, Javier. *Formas de democracia semidirecta en la provincia de La Pampa y sus municipios*. 4 Rev. Perspect. de las Cienc. Econ. y Juríd. 49 (2014).

Zovatto, Daniel. *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007*. En *Democracia Directa en Latinoamérica* 249 (Alicia Lissidini et al. eds., Prometeo, 2008).

EL COSTO OCULTO DEL ESCAÑO: *LAYERING* INSTITUCIONAL Y LA BATALLA DESIGUAL DE LOS PARTIDOS EN BRASIL

THE HIDDEN COST OF THE SEAT: INSTITUTIONAL LAYERING AND THE UNEQUAL PARTY BATTLE IN BRAZIL

Fecha de recepción: 17 de diciembre de 2025 | Fecha de aceptación: 5 de febrero de 2026

Ary Jorge AGUIAR NOGUEIRA*

Resumen

El artículo analiza cómo el sistema proporcional brasileño fue transformado por un proceso incremental de reformas —especialmente umbrales electorales, restricciones a las coaliciones y la regla 80-20— que, en conjunto, terminaron por favorecer a los partidos grandes y reducir la fragmentación. El estudio, basado en el Neoinstitucionalismo Histórico y en el concepto de *layering*, combina análisis documental (legislación y jurisprudencia) con métodos cuantitativos aplicados a los datos oficiales de las elecciones de 2022. Simulaciones con D'Hondt y Hare-Niemeyer, además del Índice de Gallagher, evidencian un sesgo mayoritario relevante: cerca del 6% de los escaños se trasladó hacia los partidos grandes, mientras partidos medianos y pequeños enfrentan un costo marginal significativamente mayor por escaño. Aunque limitado a un único ciclo electoral, el patrón observado indica una tendencia sistémica. Concluye que Brasil consolidó una ingeniería institucional orientada a la gobernabilidad, aun a costa de una reducción gradual del pluralismo político.

Palabras clave: Representación proporcional; Reforma política; Umbrales Electorales; Fragmentación partidaria; *Layering* institucional.

Abstract

The article analyzes how the Brazilian proportional system was transformed through an incremental process of reforms—particularly electoral thresholds, restrictions on coalitions, and the 80-20 rule—which collectively ended up favoring large parties and reducing fragmentation. Grounded in Historical Neoinstitutionalism and the concept of *layering*, the study combines documentary analysis (legislation and case law) with quantitative methods applied to official data from the 2022 elections. Simulations using D'Hondt and Hare-Niemeyer, along with the Gallagher Index, reveal a significant majoritarian bias: approximately 6% of seats shift toward large parties, while medium and small parties face a substantially higher marginal cost per seat. Although limited to a single electoral cycle, the pattern observed suggests a systemic trend. The article concludes that Brazil has consolidated an institutional engineering oriented toward governability, even at the cost of a gradual reduction in political pluralism.

Keywords: Proportional representation; Political reform; Electoral thresholds; Party fragmentation; Institutional layering.

* Doctor en Teoría y Filosofía del Derecho por la Universidad de São Paulo (USP). Magíster en Derecho por la Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro (UNIRIO). Analista Judicial del Tribunal Regional Electoral del Estado de Río de Janeiro (TRE-RJ).

SUMARIO: I. Introducción. II. El Umbral de Representación. III. El Umbral de Representación en Brasil. IV. Umbral Electoral en la distribución de los restos. V. Cambio institucional en Brasil. VI. Consideraciones Finales. VII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Brasil es un país marcado por la coexistencia de contrastes (al igual que toda América Latina, en realidad). Aunque los primeros cien años de su historia republicana estuvieron señalados por burbujas democráticas en medio de un océano de autoritarismo, el país ha resistido los embates de la democracia en las últimas cuatro décadas.

La presente investigación busca entender cómo la legislación electoral brasileña reconfiguró la lógica distributiva del poder a lo largo de la trayectoria del sistema proporcional en el país.

Se propone superar una brecha metodológica en el campo del derecho electoral, que históricamente ha privilegiado el análisis puramente normativo y la revisión de la jurisprudencia. La investigación llena este vacío al combinar el rigor del examen jurídico-histórico con la aplicación de métodos cuantitativos robustos.

Para ello, metodológicamente, se adopta un enfoque mixto (cuali-cuantitativo), fundamentado teóricamente en el Neoinstitucionalismo Histórico. El análisis parte de la premisa de que las instituciones políticas no son estáticas, sino que evolucionan a través de procesos graduales y endógenos.

Específicamente, se utilizó el concepto de *layering* [superposición institucional]¹ como categoría analítica central para interpretar las reformas incrementales en la legislación electoral brasileña que, mediante la adición de nuevas capas normativas —como la prohibición de coaliciones y la introducción de barreras de desempeño—, alteraron la lógica distributiva del poder sin promover una ruptura formal con el sistema proporcional vigente.

En su dimensión cualitativa y documental, el estudio realizó una revisión exhaustiva de la evolución normativa del sistema electoral brasileño, abarcando desde el primer Código Electoral de la década de 1930 hasta las reformas constitucionales y legales más recientes (2017 y 2021). Este examen jurídico-histórico incluyó el análisis de la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal (STF), con énfasis en las Acciones Directas de Inconstitucionalidad (ADI) que moldearon la aplicación de los Umbrales Electorales² (o Barreras Electorales) y las reglas de

1 James Mahoney & Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (2010).

2 Por convención, en este trabajo, cuando la regla comentada trate tanto del acceso a esca-

distribución de escaños, permitiendo comprender la interacción estratégica entre el Legislativo y el Poder Judicial en el diseño de las reglas del juego político.

En cuanto a la dimensión cuantitativa, se procedió al análisis empírico de los datos oficiales de las elecciones generales de 2022 para la Cámara de Diputados, extraídos del repositorio del Tribunal Superior Electoral.

La metodología incluyó simulaciones aritméticas comparativas entre los métodos de conversión de votos en escaños: el sistema de Promedios Mayores (D'Hondt-Jefferson), actualmente vigente en Brasil, y el sistema de Restos Mayores (Hare-Niemeyer). El objetivo fue aislar y cuantificar el sesgo mayoritario ("efecto concentrador") inherente al algoritmo utilizado para la distribución de los restos electorales.

Para validar estadísticamente la hipótesis de la concentración de poder y la distorsión de la representatividad, se aplicaron dos herramientas métricas principales. En primer lugar, se calculó el Índice de Gallagher (Ls)³ para mensurar la desproporcionalidad del resultado final de 2022.

En segundo lugar, se realizó un análisis de eficiencia electoral mediante el cálculo del "costo medio de votos por escaño" para cada partido, evidenciando las disparidades del costo marginal entre las grandes maquinarias partidarias (como el PL y el PT) y las formaciones políticas medianas y pequeñas. Este procedimiento permitió demostrar empíricamente cómo la mecánica del divisor D'Hondt, aliada a la regla de desempeño 80-20, opera como un mecanismo de asfixia institucional para la fragmentación partidaria.

Es imperativo reconocer que el análisis empírico presentado se circunscribe exclusivamente a los datos de las elecciones generales de 2022, lo que constituye una limitación muestral inherente al diseño de la investigación. Al tratarse de un estudio de corte transversal (*cross-sectional*) y no de una serie temporal longitudinal, las conclusiones podrían, teóricamente, estar sujetas a la influencia de variables exógenas específicas de la coyuntura política de aquel año —como la intensa polarización presidencial—, en lugar de reflejar únicamente los efectos mecánicos permanentes de las reglas electorales.

Sin embargo, esta selección se justifica metodológicamente por la singularidad institucional del pleito de 2022. Estas elecciones constituyeron el primer —y hasta el momento, único— "laboratorio natural" en el que convergieron simultáneamente todas las innovaciones estructurales derivadas del proceso de *layering* institucional: la prohibición total de las coaliciones en elecciones proporcionales, la implementación de las federaciones partidarias

ños parlamentarios como del acceso a recursos públicos, se utilizará la expresión 'Umbral Electoral'. En las situaciones en que sea necesaria la diferenciación, se utilizarán los términos específicos, conforme a lo descrito en la sección siguiente.

3 Michael Gallagher, *Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities*, 22 Brit. J. Pol. Sci. 469 (1992).

y la aplicación de la restrictiva regla 80-20 para la distribución de los restos (*sobras*).

Por consiguiente, los datos anteriores a 2022 no serían comparables debido a la alteración de las reglas del juego, y los datos posteriores aún no existen. A pesar de la muestra reducida, la consistencia entre los hallazgos empíricos (la concentración de escaños en los grandes partidos) y las predicciones teóricas del modelo D'Hondt sugiere que la distorsión observada no es un ruido estadístico coyuntural, sino una tendencia sistémica que tiende a consolidarse en los futuros ciclos electorales.

El artículo se encuentra estructurado en cuatro secciones principales, además de esta introducción y las consideraciones finales. La primera sección establece las bases teóricas y conceptuales de la investigación, diferenciando los umbrales de representación de los de financiamiento y ofreciendo un análisis comparado de cómo diversas democracias gestionan la tensión entre fragmentación partidaria y gobernabilidad.

La segunda sección traza la evolución histórico-jurídica del sistema brasileño desde la década de 1930 hasta las reformas más recientes, destacando el papel del Supremo Tribunal Federal y la introducción de mecanismos como la prohibición de coaliciones y las federaciones partidarias.

A continuación, la tercera sección presenta el análisis empírico de las elecciones de 2022, examinando el impacto concentrador del método D'Hondt y la regla "80-20" mediante indicadores como el Índice de Gallagher y el costo medio de votos por escaño.

Finalmente, la cuarta sección interpreta estos hallazgos a la luz del Neoinstitucionalismo Histórico, argumentando que la transformación del sistema electoral brasileño se produjo a través de un proceso de *layering* (superposición institucional), donde la adición gradual de nuevas reglas reconfiguró la lógica distributiva del poder sin rupturas formales.

II. EL UMBRAL DE REPRESENTACIÓN

Preliminarmente, es importante señalar que existe literatura en ciencia política y derecho que trata como un único fenómeno el umbral de representación y el umbral de financiamiento⁴.

Y en el caso brasileño específicamente, es común discutir de forma conjunta ambos fenómenos⁵, aunque existen excepciones⁶.

4 Marco Anthony Steveson Villas Boas, *A cláusula de barreira no direito brasileiro*, 2 Rev. Inst. Dir. Bras. 8891 (2013); Tatiana Braz Ribeiral, *Cláusula de barreira: reflexões da história recente no Brasil*, 18 Cadernos Adenauer 69 (2017).

5 Ary Jorge Aguiar Nogueira, *Representação e pluralismo: uma análise das cláusulas de desempenho brasileiras ao longo da história*, 31 Rev. Dir. Debate 108 (2022).

6 João Pedro Martins de Sousa, *Partidos políticos e democracia: os efeitos das cláusulas de ba-*

El umbral de representación consiste en límites legales que determinan que un partido solamente pueda ocupar escaños en el Parlamento si el número de votos por él obtenido se encuentra por encima de algún nivel fijo y relativamente alto⁷.

Por su parte, el umbral de financiamiento se refiere a los requisitos específicos, generalmente un porcentaje de votos o número de escaños obtenidos, para que un partido tenga derecho a recibir recursos públicos.

La democracia tiene como característica el hecho de que minorías y grupos de interés puedan formar partidos políticos y, eventualmente, obtener representación parlamentaria⁸; sin embargo, lo que surge inicialmente como un valor puede terminar debilitando el propio régimen, pues la multiplicación de partidos llevaría al surgimiento del fenómeno de la fragmentación partidaria, normalmente asociada a la inestabilidad política⁹.

Desde mediados de la década de los 50 del siglo pasado, existe un relativo consenso académico en cuanto a que los países con reglas electorales proporcionales serían más propensos a presentar sistemas de partidos fragmentados¹⁰.

De hecho, en algún momento, los países cuyos Parlamentos se forman a partir de reglas proporcionales necesitan decidir cuánta fragmentación partidaria admitirán en sus composiciones¹¹.

Bélgica fue el primer país en adoptar oficialmente el sistema de representación proporcional para su Parlamento, en 1899¹² y, curiosamente, no adoptó un Umbral Electoral hasta la reforma política del 26 de abril de 2002¹³.

La regla adoptada establece que solo las listas que obtengan al menos el 5% de los votos válidos en la circunscripción donde compiten pueden participar en la distribución de escaños¹⁴. La medida fue implementada inicialmente para las elecciones federales (Cámara y Senado), mediante la ley del 13 de diciembre de 2002. Posteriormente, en 2004, se extendió a los parlamentos de las entidades federadas (Regiones y Comunidades).

reireira e de desempenho sobre as dinâmicas partidária e eleitoral, 2 Rev. Estud. Manus Iuris 101 (2021).

⁷ Nogueira, *supra* nota 5.

⁸ Thushyanthan Baskaran & Mariana Lopes da Fonseca, *Electoral Thresholds and the Success of Minor Parties* (Ctr. for Eur., Governance & Econ. Dev. Rsch., Discussion Paper No. 177, 2013).

⁹ Sérgio Abranches, *Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil*, 2 Rev. Lat. Am. Anál. Soc. Pol. 67 (2021).

¹⁰ Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (1954); Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990* (1994); Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws* (1971).

¹¹ Nogueira, *supra* nota 5.

¹² Electoral System Change in Europe Since 1945 (Jean-Benoit Pilet & Alan Renwick eds., 2015), <http://www.electoralsystemchanges.eu/Public/ContactsPage.php?ID=4>.

¹³ Bélgica es famosa por permanecer largos periodos sin gobierno, como el récord de 541 días en 2010-2011 (EFE, 2020).

¹⁴ François Onclin, *L'instauration et les effets du seuil électoral de 5%*, 2041 Courrier Hebdomadaire du CRISP 5, 12 (2009).

En el ámbito de los 27 Estados miembros que actualmente componen la Unión Europea, el umbral electoral fue adoptado inicialmente en Alemania, en 1949¹⁵.

El caso alemán merece ser destacado porque es el gran paradigma mundial sobre el tema¹⁶. El modelo de umbral electoral diseñado en 1949 para las primeras elecciones de la posguerra en Alemania se caracterizó por la imposición de una barrera artificial del 5% de los votos.

La cláusula fue diseñada para operar dentro de un sistema de “representación proporcional combinada con voto personal” (sistema mixto), donde el elector tiene dos votos: uno para el candidato distrital y otro para la lista partidaria.

El mecanismo condicionaba la elegibilidad para la distribución de escaños de las listas partidarias (el “segundo voto”) al alcance de ese umbral porcentual, admitiéndose excepciones, como la obtención de mandatos directos en los distritos uninominales, para garantizar que partidos con fuerte arraigo local, pero sin alcance nacional, no fuesen totalmente excluidos¹⁷.

En cuanto a la elección de miembros del Parlamento Europeo (que también sigue la representación proporcional), aunque Alemania intentó adoptar un umbral electoral para su representación, el Tribunal Constitucional Alemán declaró que los límites existentes (inicialmente del 5% y después del 3%) eran inconstitucionales, en dos decisiones de 2011 y 2014¹⁸.

El argumento central fue la violación de la igualdad electoral y el hecho de que, a diferencia del *Bundestag*, el Parlamento Europeo no necesita elegir y sostener un gobierno (ejecutivo) que dependa de su confianza continua¹⁹.

Otro caso que merece destacarse proviene de Portugal, cuya Constitución prohíbe expresamente, en su artículo 152, que la ley establezca cualquier tipo de limitación de acceso de los partidos al Parlamento debido a no haber alcanzado porcentajes mínimos de votos. En este caso, la prohibición interna repercute igualmente en el plano supranacional, y Portugal no aplica umbrales a los competidores para el Parlamento Europeo²⁰.

15 Greg Taylor, *The Constitutionality of Election Thresholds in Germany*, 15 Int'l J. Const. L. 734, 740 (2017).

16 Raimundo Augusto Fernandes & Jânio Pereira da Cunha, *A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias*, 6 Rev. Investigações Const. 189, 195 (2019).

17 El modelo incluye una válvula de escape (*Grundmandatsklausel*) para la barrera porcentual. La regla actual (que tiene raíces en el modelo de 1949) permite que un partido quede exento de la barrera si vence en un número mínimo de distritos individuales (actualmente tres).

18 Giacomo Delledonne, *Rationalising Political Representation Within the European Parliament: The Italian Constitutional Court Rules on the Threshold for the European Elections*, Verfassungsblog (11 de enero de 2019), <https://verfassungsblog.de/rationalising-political-representation-within-the-european-parliament-the-italian-constitutional-court-rules-on-the-threshold-for-the-european-elections/>, <https://doi.org/10.17176/20190111-120042-0>.

19 Taylor, *supra* nota 15, en 740.

20 Nogueira, *supra* nota 5.

Actualmente, además de Portugal, tampoco Finlandia, Francia²¹, Irlanda, Luxemburgo y Malta prevén en sus legislaciones modalidad alguna de Umbral Electoral para el acceso a los Parlamentos²². En los demás países, los límites se fijan en porcentajes que varían del 0,67%, en el caso de los Países Bajos²³, al 5% (Alemania, Bélgica, Croacia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa y Rumania).

En América Latina, destaca el caso de México, que en la reforma política de 2014 estableció el umbral mínimo del 3% (tres por ciento) de los votos válidos en las elecciones federales (Presidente, Senadores y Diputados) para que el partido mantenga su registro legal²⁴. Así, la consecuencia de no alcanzarlo es la pérdida de la personalidad jurídica, es decir, la extinción oficial del partido como fuerza nacional (cancelación del registro).

Más allá de la supervivencia legal, alcanzar el umbral del 3% (tres por ciento) es el prerequisite indispensable para que el partido tenga acceso a recursos públicos y participe en la distribución de escaños de representación proporcional (diputados plurinominales) en la Cámara de Diputados; es decir, el umbral de representación y el umbral de financiamiento siguen el mismo requisito porcentual.

No siempre el umbral de representación y el umbral de financiamiento son iguales. En Costa Rica, por ejemplo, la Constitución Política establece en su artículo 96 un umbral de financiamiento del 4% de los votos válidos (a escala nacional o provincial) o la elección de al menos un diputado para tener acceso a la contribución estatal²⁵.

Por su parte, el umbral de representación costarricense es diferente: La distribución de los escaños sigue una fórmula matemática que utiliza primeramente el cociente electoral (total de votos válidos dividido entre el número de escaños de la provincia) para asignar escaños directos a los partidos que alcanzan esa cifra.

El sistema impone también una barrera electoral llamada subcociente —equivalente a la mitad del cociente—, que elimina del reparto a los partidos que no alcanzan ese nivel mínimo de votos.

21 Técnicamente, Francia no tiene cláusula de barrera porque no utiliza el sistema proporcional, sino el sistema mayoritario de dos vueltas. Sin embargo, para pasar a la segunda vuelta, existe una especie de cláusula de desempeño muy severa: un candidato debe obtener votos equivalentes al 12,5% de los electores inscritos y no solo de los votos válidos (BOURGERY-GONSE, 2024).

22 Belgian Federal Science Policy Office, *ESCE: Electoral System Changes in Europe since 1945* (2015), <https://app.dimensions.ai/details/grant/grant.7053192> (última consulta 13 de julio de 2021).

23 La barrera del 0,67% no es arbitraria, sino matemática pura: el 100% de los votos dividido por los 150 escaños en disputa.

24 Alicia Hernández de Gante & Adrián Gimete-Welsh, *El debate legislativo en torno al umbral electoral en la reforma político-electoral de 2013-2014*, 63 Rev. Mex. Cienc. Polít. Soc. 233 (2018).

25 Luis Antonio Sobrado González, *La financiación de los partidos políticos en Costa Rica*, en *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* 225, 230 (Pablo Gutiérrez & Daniel Zovatto coords., 2011). Constitución Política de La República de Costa Rica art. 96.

Por último, los escaños no cubiertos por el cociente se distribuyen entre los partidos elegibles (que superaron el subcociente) con base en las mayores cifras residuales o restos de votos²⁶.

III. EL UMBRAL DE REPRESENTACIÓN EN BRASIL

La utilización de cláusulas de desempeño es un fenómeno peculiar de los sistemas de representación proporcional o mayoritarios de dos vueltas. En el caso brasileño, la primera propuesta para la institución de un sistema de representación parlamentaria proporcional fue presentada por Assis Brasil, el 19 de agosto de 1893²⁷.

El Primer Código Electoral de Brasil, también conocido como Código Assis Brasil, introdujo el sistema de representación proporcional tras la Revolución de 1930²⁸.

Si bien existen diferencias entre el anteproyecto formulado por Assis Brasil y el texto final, la esencia del sistema se mantuvo: sufragio universal y directo, con representación proporcional, voto secreto, en un solo escrutinio de dos vueltas simultáneas²⁹.

La primera vez que surgió algo semejante a un Umbral Electoral en Brasil fue durante el breve mandato presidencial de José Linhares, presidente del Supremo Tribunal Federal, elevado al cargo por los militares tras el derrocamiento de Getúlio Vargas el 29 de octubre de 1945, mediante el artículo 5° del Decreto Ley n.º 8.835, del 24 de enero de 1946.

La mencionada disposición legal preveía la cancelación del registro concedido a los partidos políticos que no obtuvieran una votación al menos igual al número de electores con el que lograron su registro definitivo.

Sin embargo, la regla tuvo una vida corta, no llegando a ser aplicada³⁰, pues fue derogada por el Decreto Ley n.º 9.258, del 14 de mayo de 1946, firmado por Eurico Gaspar Dutra, presidente electo el 2 de diciembre de 1945, cuya toma de posesión tuvo lugar el 31 de enero de 1946.

26 Luis Diego Brenes Villalobos & Diego González Fernández, ¿Cómo se elige la Asamblea Legislativa en Costa Rica?: Diez conceptos y diez pasos 12 (2018).

27 Joaquim Francisco de Assis Brasil, Ideias Políticas de Assis Brasil 117 (Paulo Brossard org., 1989).

28 La Revolución de 1930 marcó el fin de la Primera República y de la alternancia en el poder entre São Paulo y Minas Gerais (la “política del café con leche” – referencia a los principales productos de estos estados de Brasil), precipitada por la ruptura del acuerdo político por parte de Washington Luís al designar al paulista Júlio Prestes para la sucesión, lo que llevó a Minas Gerais, Rio Grande do Sul y Paraíba a formar la Alianza Liberal en torno a Getúlio Vargas. El movimiento armado, desatado el 3 de octubre tras la utilización política del asesinato de João Pessoa como detonante, depuso al gobierno bajo la bandera del combate a los fraudes electorales sistémicos de aquel periodo.

29 *Id.* en 167.

30 Fernandes & Cunha, *supra* nota 16.

La nueva legislación trataba básicamente de normas sobre la inscripción electoral de los electores, así como de las reglas pertinentes a los partidos políticos. Cabe recordar que el artículo 1º del Decreto Ley n.º 37, del 2 de diciembre de 1937, había disuelto todos los partidos políticos y el momento posterior a diciembre de 1945 era de restauración de las representaciones partidarias³¹.

El Decreto de Dutra describía los criterios para la formación de partidos en el artículo 21 y preveía un Umbral Electoral en el artículo 40, que fue objeto de una nueva redacción al mes siguiente, con la publicación del Decreto Ley n.º 9.386, del 20 de junio de 1946, estableciendo que se mantendrían los registros de los partidos políticos que tuviesen representantes en la Constituyente de 1945; o bien, que hubiesen obtenido 50.000 votos o más, en 5 circunscripciones electorales, con un mínimo de mil votos en cada una.

Los dispositivos legales mencionados anteriormente presentaban una característica común que los distingue del modelo brasileño actual: todos preveían la cancelación del registro de los partidos por no alcanzar determinados niveles de votos. Es decir, no solo se impedía el acceso a las Cámaras Legislativas, sino que la propia existencia del partido cesaba para fines jurídicos.

El Código Electoral de 1950 (Ley n.º 1.164, del 24 de julio de 1950), por su parte, preveía en su artículo 148, párrafo único, la cancelación del registro del partido que no eligiera al menos un representante para el Congreso o alcanzara, en todo el país, 50.000 votos de partido.

Cabe aquí destacar que el legislador trataba de la misma forma la actuación contraria al régimen democrático y el no cumplimiento del umbral electoral. Para ambos casos, la ley preveía no solo la pérdida de la personalidad jurídica del partido (artículo 149), sino, igualmente, la pérdida del mandato de los ciudadanos electos bajo esas formaciones políticas (artículo 150).

El dispositivo se volvió innecesario durante la Dictadura Militar por dos motivos: primero, porque el Acto Institucional n.º 1, del 9 de abril de 1964, legalizó la revocación de mandatos, inclusive aquellos del legislativo (artículo 10). Segundo, porque el Acto Institucional n.º 2, del 27 de octubre de 1965, traía en su artículo 18 la extinción de los partidos políticos. Todo ello, aliado a lo que preveía el artículo 3º, del Acto Complementario 4, del 22 de noviembre de 1965, resultó en un bipartidismo sometido al régimen (ARENA, partido oficialista, y MDB, que hacía el papel de oposición, autorizada por el régimen).

³¹ El proceso de restauración de los partidos se inició aún durante la etapa final de la Dictadura del Estado Novo (fase autoritaria del Gobierno Vargas iniciada en 1937), con la promulgación del Decreto Ley n.º 7.586, del 28 de mayo de 1945, que, por medio de su artículo 142, derogó el Decreto Ley n.º 37, permitiendo la recreación de los partidos políticos.

La Carta³² de 1967 fue la primera en incorporar un Umbral Electoral en su texto, mediante el inciso VII, del artículo 149, que exigía a los partidos alcanzar el 10% del electorado para la Cámara, distribuidos en dos tercios de los Estados, con un mínimo del 7% en cada uno; o el 10% de los diputados, en al menos un tercio de los Estados y el 10% de senadores³³.

La Enmienda Constitucional n.º 1, del 17 de octubre de 1969, que redefinió todo el texto de la Carta anterior, suavizó los términos del Umbral Electoral, previendo en su artículo 152, inciso VII, la exigencia del 5% del electorado de la última elección para la Cámara, distribuido por al menos siete Estados, con un mínimo del 7% en cada uno de ellos.

La regla se mantuvo en la Ley Orgánica de los Partidos (Ley n.º 5.682, del 21 de julio de 1971) y su artículo 114 preveía la posibilidad de cancelación del registro de partido político en las siguientes hipótesis: mantenimiento de Directorios en, al menos, 12 Estados; elección de 12 diputados federales, distribuidos por 7 Estados, al menos, y votación de partido del 5% del electorado para la Cámara, distribuida en al menos 7 Estados, con un mínimo del 7% en cada uno de ellos³⁴.

La diferencia de esta legislación con relación a las anteriores radicaba en el hecho de que, aunque el partido con registro cancelado perdía su personalidad jurídica, el artículo 117 preveía el mantenimiento de los mandatos de los electos bajo sus formaciones políticas. Cabe recordar, sin embargo, que el dispositivo era ineficaz, teniendo en cuenta el bipartidismo oficial del régimen.

La Enmienda Constitucional n.º 11, del 13 de octubre de 1978, dio nueva redacción al artículo 152 de la Carta de 1969, pasando a exigir en su párrafo 2º, inciso II, que los partidos alcanzasen el 5% de los votos relativos a la última elección para la Cámara, distribuidos por al menos nueve Estados, con un mínimo del 3% en cada uno de ellos.

El pluripartidismo solo regresó al ordenamiento jurídico nacional con la Ley n.º 6.767, del 20 de diciembre de 1979, que en su artículo 2º extinguió los partidos creados en la forma del Acto Complementario n.º 4 (Arena y MDB). La Enmienda Constitucional n.º 22, del 29 de junio de 1982, incluyó el artículo 217 en la Carta vigente en la época, el cual preveía la inaplicabilidad del artículo 152, párrafo 2º, inciso II, a las elecciones del 15 de noviembre de 1982³⁵.

32 Adoptamos la distinción francesa, que reserva el término Constitución para las legítimas y hace uso del término Carta Constitucional para referirse a las otorgadas.

33 Vitor Marchetti, *Justiça e Competição Eleitoral* 113 (2013).

34 Esta regla se mantuvo hasta la edición de la actual Ley Brasileña de Partidos Políticos (Ley n.º 9.096, del 19 de septiembre de 1995).

35 Posteriormente, la Enmienda Constitucional n.º 25, del 15 de mayo de 1985, alteró nuevamente el artículo 152, fijando el Umbral Electoral en el porcentaje del 3% del electorado, computados en la elección para la Cámara, distribuidos en al menos 5 Estados, con un mínimo del 2% en cada uno de ellos. La nueva redacción del párrafo 2º traía la posibilidad de que los electos por partidos que no alcanzasen el Umbral preservasen sus mandatos, siempre que optasen, en el plazo de 60 días, por cualquiera de los partidos remanentes.

Una clara demanda reprimida de expresión partidaria fue liberada con el retorno de la democracia por la promulgación de la Nueva Constitución el 5 de octubre de 1988³⁶: en 1982, 5 partidos disputaron los 479 escaños en la Cámara de Diputados; en el año 1986, fueron 29 partidos disputando 487 escaños.

Las elecciones de 1990 consolidaron el multipartidismo, con la presencia de 33 partidos disputando los entonces 503 escaños de la Cámara de Diputados. La preocupación por la fragmentación partidaria se verificó ya en los primeros años de la Nueva República. Es lo que se observa de la lectura de las transcripciones de los debates parlamentarios sobre el proyecto n.º 1.670/1989, que posteriormente sería convertido en la Ley de Partidos Políticos³⁷, de autoría del diputado Paulo Delgado, del Partido de los Trabajadores de Minas Gerais.

La redacción original del proyecto no preveía ninguna modalidad de umbral electoral, la cual fue incluida mediante un texto sustitutorio aprobado de forma unánime en la Comisión Especial de Legislación Electoral y Partidaria, el 15 de diciembre de 1992, con la justificación de combatir la fragmentación.

A partir de ahí, se incluyó el artículo 13, que no fue objeto de modificaciones hasta la promulgación de la Ley n.º 9.096, del 19 de septiembre de 1995 (Ley de Partidos Políticos), que resguardaba el funcionamiento parlamentario al partido que obtuviese, como mínimo, el 5% de los votos válidos para la Cámara, en al menos un tercio de los Estados, con un mínimo del 2% del total en cada uno.

Por otro lado, el artículo 41 preveía la división del fondo partidario, con un 1% dividido en partes iguales entre todos los partidos registrados ante el TSE (inciso I) y el 99% dividido entre los partidos que hubiesen alcanzado el Umbral Electoral, en proporción a los votos obtenidos en la última elección general para la Cámara de Diputados.

Finalmente, el artículo 48 garantizaba a los partidos que no alcanzasen el Umbral Electoral la realización de un programa en cadena nacional, en cada semestre, con una duración de 2 minutos.

Los artículos 56 y 57 traían reglas de transición que se extendían por un periodo relativamente largo. En el periodo comprendido entre la fecha de publicación de la ley y el inicio de la legislatura siguiente (2/2/1999), los partidos que hubiesen elegido para la Cámara un mínimo de tres representantes de diferentes Estados mantendrían su funcionamiento parlamentario.

Los partidos también tendrían derecho a la realización anual de un programa en cadena nacional, con una duración de 10 minutos. Existía una regla específica para partidos con representantes en la Cámara desde el inicio de la Sesión

36 Marchetti, *supra* nota 33, en 121.

37 Diário do Congresso Nacional, Ano XLVI, No. 172, 5 de dezembro de 1991 (Câmara dos Deputados) (Bras.), <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05DEZ1991.pdf>; Diário do Congresso Nacional, Ano L, No. 129, 24 de agosto de 1995 (Câmara dos Deputados) (Bras.), <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24AGO1995.pdf>.

Legislativa de 1995: podrían emitir un programa en cadena nacional por semestre, con una duración de 5 minutos. En relación con el Fondo Partidario, el 29% se distribuiría entre todos los partidos registrados ante el TSE, en proporción a la representación parlamentaria afiliada al inicio de aquella Sesión Legislativa.

En el periodo comprendido entre el inicio de la Legislatura siguiente (2/2/1999) y la proclamación de los resultados de la segunda elección general subsiguiente para la Cámara (2/10/2006), tendrían derecho a funcionamiento parlamentario los partidos registrados ante el TSE hasta la publicación de la Ley 9.096/95, que desde su fundación hubiesen competido o viniesen a competir en las elecciones para la Cámara, eligiendo representante en dos elecciones consecutivas (artículo 57, inciso I).

Además de cumplir los criterios anteriores, los partidos debían: para la Cámara, elegir representante en al menos cinco Estados, obteniendo el 1% de los votos válidos del país (artículo 57, I, “a”); y para las Asambleas y Cámaras de Concejales, elegir representante para el respectivo órgano, además de obtener el 1% de los votos válidos de la circunscripción (artículo 57, I, “b”).

En cuanto al fondo partidario, el 29% se distribuiría entre los partidos que alcanzasen el umbral electoral o los requisitos anteriores, en proporción a los votos obtenidos en la última elección para la Cámara.

En relación con el tiempo en medios, se aseguraba a los partidos que cumpliesen los requisitos anteriores la realización de un programa, en cadena nacional, con una duración de 10 minutos por semestre, además de la utilización del tiempo total de 20 minutos por semestre, en inserciones de 30 segundos o 1 minuto, en las redes nacionales y de igual tiempo en las emisoras de los Estados.

Establecido en estos términos, el Umbral Electoral, aunque garantizaba el derecho de asumir los cargos a los políticos electos por pequeños partidos, los obligaba a elegir entre dos opciones, en caso de que quisieran sobrevivir políticamente: 1) cambiar de partido, lo que alteraría la representación política o 2) estimular la fusión o incorporación entre partidos que no superasen el Umbral³⁸.

La materia fue objeto de judicialización ante el Supremo Tribunal Federal, con la interposición de las Acciones Directas de Inconstitucionalidad n.º 1.351, propuesta por el PCdoB, PDT, PSB y PV, y la n.º 1.354, propuesta por el PSC.

En el juicio conjunto de las acciones, realizado el 7 de diciembre de 2006, por unanimidad, el Tribunal declaró inconstitucional el artículo 13, así como los demás pasajes de la Ley n.º 9.096/95 que hacían referencia a aquel artículo. Solo el ministro Joaquim Barbosa no participó en el juicio. El Ministro Ponente de las acciones, Marco Aurélio, consideraba el Umbral Electoral una “masacre de las minorías” y una violación al Principio del Pluralismo.

En 2006, no hubo quien defendiese en el pleno del Supremo el Umbral Electoral. El argumento anterior de defensa de la eliminación de los partidos pequeños,

38 Marchetti, *supra* nota 33.

que servirían solo como formaciones políticas de alquiler, fue sustituido por la tesis de que el mejor filtro para el sistema político sería el voto del elector³⁹.

La fragmentación partidaria, sin embargo, no retrocedió y la crisis política, que siguió a raíz de las manifestaciones populares de 2013, acentuó el proceso de migración de los conflictos políticos hacia el ámbito judicial.

Un hito importante para el tema vino con el juicio de la ADI 4.650, bajo la ponencia del ministro Luiz Fux, interpuesta por el Consejo Federal de la Orden de los Abogados de Brasil (OAB), que cuestionaba la constitucionalidad de las reglas electorales que permitían la donación de recursos financieros de personas jurídicas a las candidaturas. El proceso fue juzgado el 17 de septiembre de 2015, habiendo el Tribunal, por mayoría, en los términos del voto del ponente, declarado la inconstitucionalidad de los dispositivos legales que autorizaban las contribuciones de personas jurídicas a las campañas electorales.

Los ministros Teori Zavascki, Celso de Mello y Gilmar Mendes, que daban interpretación conforme a la Constitución, en los términos del voto del ministro Teori Zavascki, resultaron vencidos. Como no había el número mínimo de votos exigido por el artículo 27 de la Ley n.º 9.868/99, el Tribunal rechazó la modulación de los efectos de la declaración de inconstitucionalidad y la decisión se volvió aplicable a las elecciones de 2016.

Datos disponibles en el sitio del Tribunal Superior Electoral no dejan dudas de que los candidatos enfrentaron grandes dificultades para recaudar recursos en las elecciones de 2016, al compararse con 2012. En la primera vuelta de las elecciones de 2012, las donaciones para las campañas alcanzaron nacionalmente el monto de 7,2 mil millones de reales; mientras que en 2016 la recaudación cayó a 2,5 mil millones de reales.

El hecho es que, tras el convulsionado proceso de juicio político (*impeachment*) de la presidenta Dilma Rousseff, el sistema político buscó reorganizarse sobre nuevas bases. En este sentido, la llamada “minirreforma electoral de 2017” es emblemática⁴⁰.

El 4 de octubre de 2017 fue promulgada la Enmienda Constitucional n.º 97, que promovió modificaciones en el artículo 17 de la Constitución, prohibiendo la celebración de coaliciones en las elecciones proporcionales a partir de las elecciones de 2020, así como restableciendo el umbral electoral, concediendo acceso a recursos del fondo partidario y tiempo en medios a los partidos que obtuviesen, como mínimo, el 3% de los votos válidos para la Cámara, en al menos un tercio de las Unidades de la Federación, con un mínimo del 2% de los votos

39 Marchetti, *supra* nota 33.

40 Desde mediados de los años 2000, el Congreso Nacional viene promoviendo pequeños cambios en la Legislación Electoral, de tiempo en tiempo, como las Leyes n.º 11.300/2006, n.º 12.034/2009, n.º 12.891/2013 y 13.165/2015.

válidos en cada una; o que hubiesen elegido al menos 15 diputados federales, distribuidos en al menos un tercio de las Unidades de la Federación.

La Enmienda estableció reglas de transición para las legislaturas electas en 2018, 2022 y 2026, respectivamente, imponiendo el alcance del 1,5%, 2,0% y 2,5% de los votos válidos para la Cámara o la elección de 9, 11 y 13 diputados, distribuidos en al menos un tercio de las Unidades de la Federación.

Posteriormente, la Ley n.º 13.487, del 6 de octubre de 2017, promovió alteraciones tanto en la Ley de las Elecciones como en la Ley de Partidos Políticos, de las cuales pueden destacarse la reducción del tiempo mínimo de afiliación partidaria a los seis meses anteriores al comicio que se pretende disputar, además de la creación del Fondo Especial de Financiamiento de Campaña (FEFC).

El Fondo, que surgió como una clara respuesta a los problemas enfrentados por los partidos para financiar sus campañas tras el juicio de la ADI 4.650, tuvo sus criterios de distribución establecidos por la Ley n.º 13.488, igualmente del 6 de octubre de 2017: el 2%, dividido entre todos los partidos registrados en el TSE; el 35%, dividido entre los partidos con al menos un representante en la Cámara; el 48%, dividido entre los partidos, en proporción al número de representantes en la Cámara; y el 15%, dividido entre los partidos, en proporción al número de representantes en el Senado.

La forma en que el financiamiento público pasó a ser distribuido después de 2017 no solo redefinió los incentivos para la supervivencia y el crecimiento de las formaciones políticas partidarias, sino que también repercutió directamente en las estrategias de los partidos. En este contexto, más allá de los ajustes en la ingeniería financiera del sistema, el legislador introdujo nuevos mecanismos de coordinación institucional destinados a lidiar con la fragmentación, entre los cuales se destaca la federación partidaria.

Instituida por la Ley n.º 14.208/2021, la federación partidaria constituye una unión de formaciones políticas que, a diferencia de las extintas coaliciones, posee carácter vinculante y duradero por un plazo mínimo de cuatro años. Jurídicamente, los partidos federados conservan sus identidades, formaciones políticas y burocracias internas, pero actúan ante la Justicia Electoral y en el Parlamento como si fueran una única agrupación.

Estratégicamente, el instituto sirve como un mecanismo de supervivencia institucional para superar el endurecimiento gradual del umbral electoral.

Al federarse, partidos que aisladamente no alcanzarían el porcentaje mínimo de votos nacionales logran, sumados, preservar el acceso al Fondo Partidario y al tiempo de propaganda gratuita. En contrapartida, se pierde la autonomía política individual: la federación debe actuar como una bancada unificada en el Legislativo, y el partido que rompa el vínculo antes del plazo legal sufre sanciones severas, como el congelamiento de fondos públicos.

IV. UMBRAL ELECTORAL EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RESTOS

La distribución de escaños en el sistema proporcional brasileño comienza con el cálculo del Cociente Electoral, que se forma mediante la división del total de votos válidos⁴¹ por el número de escaños en disputa.

Tras esta primera ronda de distribución de escaños, normalmente hay sobras de votos para todos los partidos, así como escaños no cubiertos. Comienza, entonces, la segunda ronda de distribución de escaños, el llamado cálculo de distribución de los restos (*sobras*).

A lo largo de la historia republicana brasileña, la distribución de los restos sufrió profundas alteraciones. El Código Electoral de 1932 utilizaba el sistema de Restos Mayores (Método Hare-Niemeyer); es decir, tras la división de los escaños por el Cociente Electoral, se verificaba simplemente qué partido tenía la mayor fracción de votos no utilizada (el mayor “resto” de la división).

Con la introducción de la Ley n.º 1.164 de 1950, se alteró la lógica de distribución hacia el sistema de Medias o Promedios (método D'Hondt o Jefferson). Los escaños no cubiertos eran distribuidos, uno a uno, al partido que presentase el mayor promedio (*media*), calculado de la siguiente forma:

$$M = \frac{V}{S + 1}$$

Donde V era la votación del partido y S, el número de escaños (sillas) ya conquistados por él.

Existía una especie de umbral electoral oculto [o barrera implícita], pues solo los partidos o coaliciones que alcanzasen el Cociente Electoral podían disputar los restos⁴². La regla se mantuvo en el Código Electoral de 1965, manteniéndose vigente por casi 70 años.

Tras la promulgación de la Enmienda Constitucional n.º 97/2017 y de la Ley n.º 13.488/2017, hubo profundas alteraciones en el sistema. Además de la prohibición de las coaliciones para los votos proporcionales, se creó un umbral electoral individual: para que un candidato asumiera un escaño, necesitaba obtener, individualmente, votos iguales o superiores al 10% del Cociente Electoral.

La medida tenía el objetivo de evitar que candidatos con votaciones ínfimas terminaran electos por el **efecto locomotora** (candidatos con gran popularidad que alcanzan votaciones proporcionalmente muy superiores en relación con el Cociente Electoral).

⁴¹ Votos nominales (dados a los candidatos) y votos de partido (votos de lista), menos los votos en blanco y nulos.

⁴² Por ejemplo, si el Cociente Electoral fuese de 100.000 votos y un partido obtuviese 99.999, quedaba eliminado de inmediato y no participaba ni siquiera en la división de los restos, incluso con un promedio más alto calculado por la fórmula.

La fórmula para el cálculo de los restos (*sobras*) era la misma del modelo anterior y se mantuvo la exigencia de que el partido alcanzara el Cociente Electoral para disputar los restos.

Posteriormente, la Ley n.º 14.211/2021 hizo más restrictiva la regla de distribución de los restos, con la intención de reducir la fragmentación partidaria. El artículo 109 del Código Electoral fue modificado con la introducción de la llamada regla 80-20.

Según la regla, para competir por los restos, debían cumplirse los siguientes requisitos: el partido necesitaba haber obtenido al menos el 80% del Cociente Electoral y el candidato necesitaba al menos el 20% del Cociente Electoral, individualmente.

Aunque la regla pasó a permitir que los partidos que no habían alcanzado el 100% del Cociente Electoral participaran en la distribución, existía la necesidad de un porcentaje más alto, desde el punto de vista individual, que los candidatos debían superar.

La cuestión fue judicializada con la interposición de las Acciones Directas de Inconstitucionalidad (ADI) 7228, 7263 y 7325, que fueron juzgadas en conjunto por el Supremo Tribunal Federal en febrero de 2024.

El STF declaró parcialmente procedentes los pedidos para dar “interpretación conforme a la Constitución” al artículo 109 del Código Electoral. La Corte entendió que la regla 80-20 es válida y constitucional para la primera fase de distribución de los restos. Sin embargo, en caso de que aún queden escaños tras esa ronda (el llamado “resto de los restos”), la exigencia de desempeño partidario del 80% se vuelve inconstitucional si impide la ocupación total de los escaños.

Con esto, la decisión creó un escalonamiento: En la **1ª Ronda de Restos**: Se aplica la regla restrictiva (Partido con 80% del CE + Candidato con 20%); y en la **2ª Ronda** (“Resto de los Restos”), si aún hubiese escaños y ningún partido cumpliera el requisito anterior, la distribución debe hacerse a todos los partidos que presentaron candidatos, independientemente de haber alcanzado el 80% del Cociente Electoral, clasificándose por los mayores promedios.

El voto vencedor, conducido por el entonces ministro Ricardo Lewandowski (y seguido por la mayoría), sostuvo que la aplicación irrestricta de la regla 80-20 en la última fase podría generar una paradoja democrática: los escaños podrían quedar vacantes o, peor, serían entregados a partidos que ya habían sido beneficiados, distorsionando la proporcionalidad y vulnerando el pluralismo político.

La decisión buscó equilibrar la gobernabilidad (manteniendo la barrera en la primera fase) con la representatividad (abriendo la última fase para garantizar que el voto del elector en partidos menores no fuese desechado).

Como el quórum de decisión fue ajustado (6 votos a 5), no fue posible la modulación de los efectos y las nuevas reglas no fueron aplicadas retroactivamente a las elecciones de 2022, pasando la decisión a tener eficacia solo a partir de las elecciones municipales de 2024.

Es importante señalar que la elección del método utilizado para la distribución de los restos no es meramente técnica, sino esencialmente política, pues implica la elección sobre la concentración o atomización del poder.

La matemática demuestra que el método de Promedios (D'Hondt-Jefferson), utilizado en Brasil, tiende a beneficiar a los grandes partidos y castigar la fragmentación, al contrario del método de Restos (Hare-Niemeyer).

La diferencia fundamental entre los métodos reside en la forma en que cada uno valora el voto excedente (los restos). En el sistema de Restos Mayores, el escaño va para quien tiene el mayor contingente de votos no utilizados. Un resto de 20.000 votos de un partido pequeño vale exactamente lo mismo que el residuo de 20.000 votos de un gran partido. El efecto, por lo tanto, es neutro o levemente favorable a los pequeños partidos.

Por ejemplo, imagine la siguiente elección ficticia:

Escaños en disputa: 5 Votos válidos: 100.000 Cociente Electoral: 20.000

Resultado de las Urnas:

- Partido A (Grande): 68.000 votos
- Partido B (Mediano): 17.000 votos
- Partido C (Mediano): 15.000 votos

Fase 1: Distribución de los escaños por el Cociente Partidario (Votos/Cociente Electoral):

- **Partido A:** $68.000/20.000 = 3$ **escaños directos** (resto de 8.000 votos).
- **Partido B:** $17.000/20.000 = 0$ **escaños directos** (resto de 17.000 votos).
- **Partido C:** $15.000/20.000 = 0$ **escaños directos** (resto de 15.000 votos).

Cabe señalar que los tres candidatos del Partido A deberán haber alcanzado un número igual o superior a 2.000 votos, porcentaje correspondiente al 10% del Cociente Electoral.

Escaños cubiertos: 3 Escaños remanentes (sobras): 2

Distribución por el sistema Hare-Niemeyer: se observa únicamente el residuo bruto.

- **Partido B:** Resto de 17.000 (**mayor resto** – gana el 4° escaño en disputa).
- **Partido C:** Resto de 15.000 (**2° mayor resto** – gana el 5° escaño en disputa).
- **Partido A:** Resto de 8.000 (menor resto – no gana nada).

Por lo tanto, el sistema garantizó representación a las minorías B y C.

En el sistema de **Promedios Mayores**, impera la lógica del **costo marginal**, es decir, el escaño va para quien tiene mayor eficiencia por escaño conquistado. La fórmula es:

$$M = \frac{V}{S + 1}$$

Donde V es el total de votos y S es el número de escaños ya obtenidos.

El sistema, por tanto, no observa el remanente, sino que recalcula cuánto costaría en promedio cada escaño si el partido ganase uno más. Como el denominador (S+1) crece de forma aritmética, un partido con un numerador (V) muy grande logra amortiguar el aumento del denominador más fácilmente que un partido pequeño.

Utilizando las mismas cifras de votación de la simulación anterior, la distribución de los escaños restantes quedaría así:

Disputa por el 1er Resto (4° escaño de la cámara) – Regla 80-20:

¿Quién participa?

- **Partido A:** 68.000 (alcanzó al menos el 80% del Cociente Electoral de 16.000 votos).
- **Partido B:** 17.000 (alcanzó al menos el 80% del Cociente Electoral de 16.000 votos).
- **Partido C:** 15.000 (**excluido** por no alcanzar los 16.000 votos).

Cálculo del Promedio:

- **Partido A (busca el 4° escaño):** $68.000 / (3+1) = 17.000$
- **Partido B (busca el 1er escaño):** $17.000 / (0+1) = 17.000$

Como hubo un empate exacto en los promedios, el artículo 109, §2°, del Código Electoral determina que el escaño va para el partido con mayor votación total.

Ganador: Partido A (68.000 votos totales contra 17.000 del Partido B).

Cabe resaltar, además, que el candidato del Partido A necesita haber alcanzado al menos 4.000 votos, lo que corresponde al 20% del Cociente Electoral.

Cumplidos los requisitos, el escaño se asigna al Partido A, que gana entonces su 4° escaño, quedando un escaño por distribuir (resto de los restos).

2ª ronda de distribución: todos los partidos participan, incluido el Partido C (Decisión del STF en la ADI 7228).

- **Partido A (busca el 5° escaño):** $68.000 / (4+1) = 13.600$
- **Partido B (busca el 1er escaño):** $17.000 / (0+1) = 17.000$
- **Partido C (busca el 1er escaño):** $15.000 / (0+1) = 15.000$

El mayor promedio es del Partido B; por lo tanto, gana el 2° resto y conquista su 1er escaño. La siguiente tabla compila los resultados para mayor claridad.

Tabla 1: Distribución de escaños por método.

PARTIDOS	VOTOS VÁLIDOS	%	DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS (HARE-NIEMEYER)	%	DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS (D'HONDT/JEFFERSON)	%
A	68.000	68%	3	60%	4	80%
B	17.000	17%	1	20%	1	20%
C	15.000	15%	1	20%	0	0%
TOTAL	100.000	100%	5	100%	5	100%

Fuente: Elaboración propia (2025).

La distorsión en la división de los escaños es nítida, pues el gran Partido A, aunque haya obtenido solo el 68% de los votos válidos, se quedó con el 80% de los escaños en disputa. El partido más pequeño (Partido C), por su parte, al contrario del ejemplo anterior, no consiguió ni siquiera un escaño.

La distorsión de la representatividad también es mayor en el segundo caso, habiendo una pérdida total de los votos emitidos a favor del Partido C, en contraste con la sobrerrepresentación del Partido A.

Un análisis de los datos relativos a las elecciones de 2022, en las cuales aún regía la regla 80-20 para todas las rondas de distribución de los restos, ofrece algunas perspectivas importantes.

Tabla 2: Distribución de escaños por partido en las Elecciones de 2022.

Partido	Candidaturas	Electos	% escaños	Votos válidos	% votos válidos
PL	511	99	19,3%	18.175.921	16,6%
PT	371	69	13,5%	13.236.698	12,1%
UNIÃO	527	59	11,5%	10.215.433	9,3%
PP	509	47	9,2%	8.692.918	8,0%
PSD	428	42	8,2%	8.293.956	7,6%
MDB	490	42	8,2%	7.950.895	7,3%

REPUBLICANOS	533	40	7,8%	7.610.894	7,0%
PSB	458	14	2,7%	4.174.899	3,8%
PSOL	315	12	2,3%	3.852.246	3,5%
PDT	483	17	3,3%	3.828.367	3,5%
PODE	509	12	2,3%	3.612.066	3,3%
PSDB	343	13	2,5%	3.309.061	3,0%
AVANTE	425	7	1,4%	2.192.518	2,0%
PSC	429	6	1,2%	1.944.678	1,8%
SOLIDARIEDADE	409	4	0,8%	1.702.519	1,6%
CIDADANIA	168	5	1,0%	1.614.106	1,5%
PATRIOTA	485	4	0,8%	1.526.570	1,4%
PTB	514	1	0,2%	1.422.652	1,3%
NOVO	221	3	0,6%	1.354.754	1,2%
PC do B	67	6	1,2%	1.154.712	1,1%
PV	95	6	1,2%	954.578	0,9%
PROS	510	3	0,6%	799.661	0,7%
REDE	182	2	0,4%	782.917	0,7%
PMN	285	0	0,0%	256.578	0,2%
PRTB	341	0	0,0%	238.847	0,2%
AGIR	373	0	0,0%	158.868	0,2%
DC	258	0	0,0%	97.741	0,1%
PCB	40	0	0,0%	85.511	0,1%
PMB	237	0	0,0%	83.055	0,1%
UP	18	0	0,0%	54.586	0,1%
PSTU	39	0	0,0%	27.995	0,0%
PCO	57	0	0,0%	7.308	0,0%
Total General	10.630	513	100%	109.413.508	100%

Fuente: TSE (2025).

Aunque el recorte sea limitado desde el punto de vista temporal, los datos sugieren la validación empírica de la tendencia concentradora del modelo de conversión de votos vigente en Brasil (D'Hondt-Jefferson). Se observa una clara sobrerrepresentación en la cúspide de la pirámide: el PL, por ejemplo, obtuvo el 16,61% de los votos válidos, pero garantizó el 19,30% de los escaños (un “bono” de representatividad de casi 3 puntos porcentuales), fenómeno que se repite con União Brasil (9,34% de los votos convertidos en el 11,50% de los escaños).

En contrapartida, se evidencia la penalización de las formaciones políticas medianas y pequeñas, que sufren subrepresentación: el PSB, con el 3,82% de los votos, se quedó con solo el 2,73% de los escaños, y el PSOL, con el 3,52% de los votos, obtuvo solo el 2,34% de los escaños.

Este análisis revela que, estadísticamente, el costo marginal de conquistar un escaño adicional es significativamente menor para los partidos grandes, que se benefician de la forma en que los sistemas de divisores diluyen el valor de los votos residuales.

Cabe aquí recordar que el impacto solo no fue mayor en virtud del instituto de la federación partidaria, pues para fines de cálculo electoral —incluyendo la definición del Cociente Partidario y la disputa por los restos por el sistema D'Hondt—, los votos de todos los miembros de la federación partidaria se suman en bloque, potenciando la “fuerza del divisor” en la conversión de votos en escaños.

Superaron el umbral electoral las federaciones PT/PCdoB/PV, PSDB/Cidadania y Psol/Rede, además de los partidos MDB, PDT, PL, Podemos, PP, PSB, PSD, Republicanos y União (SENADO, 2025).

De los 16 partidos que no alcanzaron la meta, siete incluso lograron elegir diputados federales. Pero el número no fue suficiente para alcanzar el criterio de desempeño fijado por la legislación. Son ellos: Avante, PSC, Solidariedade, Patriota, PTB, Novo y Pros. Los demás —Agir, DC, PCB, PCO, PMB, PMN, PRTB, PSTU y UP— ni siquiera tuvieron parlamentarios electos.

El análisis inferencial de los datos de 2022 revela que la distorsión no es mero ruido estadístico, sino un sesgo sistémico de ‘eficiencia decreciente’. El cálculo del costo medio por escaño demuestra una disparidad significativa: mientras el PL necesitó aproximadamente 183 mil votos para conquistar cada escaño, el PSB necesitó casi 298 mil votos para el mismo fin —un sobre costo del 62% impuesto a las formaciones políticas medianas.

Si el sistema fuese perfectamente proporcional, acceder a un escaño en la Cámara de Diputados debería costar el mismo número de votos para todos los partidos. Los datos confirman que esto no ocurre de hecho.

Además, se observa un claro sesgo mayoritario, dado que la suma de los tres principales partidos (PL, PT y UNIÃO) concentra el 44% de los escaños de la

Cámara, a pesar de haber obtenido el 38% de los votos válidos. Esto significa que, en una cámara de 513 diputados, aproximadamente 30 escaños fueron asignados a los grandes partidos exclusivamente por efecto del algoritmo, en detrimento de la representación de los partidos medianos y pequeños.

Estos fenómenos, corroborados por un Índice de Gallagher que se aleja del cero absoluto (aproximadamente 3,5 en las elecciones de 2022), confirman que el actual modelo de distribución de restos opera como un mecanismo de concentración de poder, transfiriendo artificialmente cerca del 6% de la representatividad total de la Cámara en 2022 de las formaciones políticas menores a las tres mayores potencias partidarias.

El Índice de Gallagher (Ls) es el estándar de oro para medir la desproporcionalidad. La fórmula es:

$$Ls = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (Vi - Si)^2}$$

Donde Vi representa el porcentaje de votos válidos obtenidos por el partido (i), y Si el porcentaje de escaños que dicho partido efectivamente alcanzó en la cámara legislativa. Aunque el índice brasileño pueda parecer bajo (en comparación con sistemas distritales que llegan a 15 o 20), tratándose de un sistema proporcional, el resultado evidencia desproporcionalidad. El sistema no es ‘puro’, sino que presenta un sesgo mayoritario intrínseco.

V. CAMBIO INSTITUCIONAL EN BRASIL

El Neoinstitucionalismo, particularmente en su vertiente histórica, se consolidó fundamentalmente por el análisis de cómo las estructuras institucionales moldean el comportamiento político y generan estabilidad.

Tradicionalmente, esta literatura enfatizó la persistencia de las instituciones a través de mecanismos de dependencia de la trayectoria (*path dependence*), donde los costos de reversión aumentan con el tiempo, generando un “bloqueo” (*lock-in*) institucional⁴³.

En consecuencia, el cambio institucional era frecuentemente teorizado a través del modelo de “equilibrio puntuado”, en el cual largos periodos de estabilidad eran interrumpidos solo por choques exógenos drásticos que colapsaban el orden vigente⁴⁴.

43 Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power (James Mahoney & Kathleen Thelen eds., 2010).

44 Id; Jeroen van der Heijden, *Institutional Layering: A Review of the Use of the Concept*, 31

Sin embargo, una visión diferente se consolidó a lo largo del tiempo, rompiendo con ese sesgo de estabilidad, enfocando la teoría en el cambio institucional gradual y endógeno. Las instituciones serían, entonces, instrumentos distributivos de poder, repletas de tensiones internas y ambigüedades en sus reglas y cumplimiento (*enforcement*)⁴⁵.

En este sentido, en lugar de aguardar crisis externas, el cambio ocurriría a través de la acción estratégica de actores que exploran esas ambigüedades. Habría, entonces, cuatro modalidades de cambio gradual que pueden, acumulativamente, llevar a transformaciones radicales: desplazamiento (*displacement* — sustitución de reglas), deriva (*drift* — cambio en el impacto de las reglas por negligencia contextual), conversión (*conversion* — nueva interpretación de reglas antiguas) y superposición (*layering*)⁴⁶.

La superposición (*layering*) ocurre cuando nuevas reglas se adjuntan a las existentes, cambiando así las formas en que las reglas originales estructuran el comportamiento⁴⁷.

De hecho, se trata de un proceso de cambio gradual donde nuevos elementos, tales como actores y procesos, y no solo reglas, son anexados a las instituciones existentes, alterando gradualmente su estatus y estructura. Es crucial notar que lo nuevo no sustituye a lo viejo, sino que se añade a ello⁴⁸.

Así, aunque cada nueva regla pueda parecer un pequeño cambio aisladamente, la acumulación de estas adiciones puede alterar sustancialmente la lógica o la trayectoria de la institución a lo largo del tiempo, comprometiendo la reproducción estable del núcleo original⁴⁹.

Las secciones anteriores presentaron la trayectoria de casi cien años del sistema proporcional de representación en Brasil. El sistema proporcional fue introducido en la década de 1930 con la expectativa de aumentar la representatividad social en el Legislativo. Los idealizadores del primer Código Electoral imaginaban que el sistema proporcional lograría amortiguar las tensiones causadas por las diferencias ideológicas.

Sin embargo, a lo largo de las cinco décadas siguientes, la democracia fue un fenómeno efímero en Brasil y el sistema político no llegó a enfrentar los efectos colaterales del sistema proporcional.

Politics 9, 10 (2011).

45 *Id.* en 44.

46 *Id.* en 44.

47 Eric Schickler, *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress* (2001); Kathleen Thelen, *How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis*, en *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* 208 (James Mahoney & Dietrich Rueschemeyer eds., 2003); *id.* en 44.

48 Van der Heijden, *supra* nota 44.

49 *Advances in Comparative-Historical Analysis* (James Mahoney & Kathleen Thelen eds., 2015).

Con la caída de la Dictadura Militar, había una inmensa demanda reprimida por democracia. La legislación diseñada post-1988 privilegiaba la representatividad; sin embargo, conllevaba el costo de la fragmentación partidaria.

El Legislativo buscó enfrentar la cuestión instituyendo un umbral electoral que fue declarado inconstitucional por el Poder Judicial. La salida encontrada por los actores políticos fue diseñar una nueva regla que no inviabilizase de forma inmediata a los partidos pequeños, sino que lentamente promoviese su asfixia financiera.

El proceso como un todo aún está en marcha y la creación de la figura jurídica de las federaciones partidarias dio un tiempo de supervivencia a los partidos menores, aunque los haya colocado en la órbita de los grandes partidos.

El caso brasileño, por lo tanto, se encuadra en el concepto de *layering*, pues las muchas reformas del sistema proporcional no promovieron rupturas inmediatas. Cada legislación añadió una nueva capa de requisitos a cumplir para que los partidos pudiesen acceder a recursos vitales, tales como escaños, recursos públicos y tiempo en medios.

La estrategia adoptada por los actores políticos de escalonar los cambios es otra característica del *layering*, y eso permite que el sistema antiguo conviva con el nuevo mientras el cambio se consolida.

Por último, aunque el esqueleto del sistema en su conjunto permanezca, la capa añadida del umbral electoral altera los incentivos y fuerza a los partidos que no alcanzan los límites a fusionarse o formar federaciones para sobrevivir. En este último caso, la forma en que las federaciones son diseñadas no deja de significar una forma de intervención precaria (en el sentido de inestable y temporal) de los grandes partidos sobre los pequeños.

Así, la reducción de la fragmentación va sucediendo de forma gradual, no por la imposición de una prohibición legal, sino por la asfixia de recursos (políticos y financieros).

VI. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis de la trayectoria casi centenaria del sistema proporcional en Brasil revela que las instituciones electorales no son estructuras estáticas, sino arenas distributivas en constante disputa.

A la luz del Neoinstitucionalismo Histórico, se confirma que la transformación del modelo brasileño ocurrió a través de un sofisticado proceso de *layering*, aunque en un período de cinco décadas el país haya convivido con pequeños espasmos democráticos, permeados por regímenes de excepción.

La consolidación de la democracia, especialmente con la Constitución Federal de 1988, dio al país la primera oportunidad de experimentar efectivamente el sistema proporcional de forma libre.

Las democracias son ruidosas⁵⁰ y, a menudo, caóticas. La profusión de partidos fue señalada a lo largo de las décadas subsiguientes como una de las causas de las muchas crisis de gobernabilidad que Brasil atravesó.

En el primer choque librado acerca de la validez de los umbrales de representación y financiamiento, el Poder Judicial dictaminó la inconstitucionalidad de las normas. A lo largo de la década siguiente, los actores políticos fueron añadiendo lentamente capas de reglas que cambiarían el juego nuevamente a favor de los grandes partidos.

Capa por capa —desde la prohibición de coaliciones hasta la introducción de reglas de desempeño cada vez más restrictivas—, el legislador reconfiguró la lógica del sistema: lo que originalmente nació en la década de 1930 como un mecanismo para garantizar la inclusión y la representatividad, se ha metamorfoseado gradualmente en una maquinaria institucional orientada a la gobernabilidad y la concentración de poder.

Los hallazgos empíricos de las elecciones de 2022 corroboran esta reorientación sistémica. La aplicación combinada del método de Promedios Mayores y la regla de desempeño 80-20 sugiere la existencia de un “sesgo mayoritario” tangible dentro de la estructura proporcional.

Como mostró el análisis cuantitativo, el sistema actual impone un costo de entrada desproporcionadamente alto a las fuerzas políticas emergentes o minoritarias, otorgando un “bono de representación” artificial a las grandes maquinarias partidarias.

El Índice de Gallagher de 3,5 y la transferencia de aproximadamente el 6% de los escaños de la base a la cúspide de la pirámide partidaria no son meras anomalías estadísticas, sino la consecuencia deliberada de un diseño institucional que premia la eficiencia y castiga la fragmentación.

En este contexto, las federaciones partidarias han surgido como un mecanismo de contención estratégica, lo que permite a formaciones históricas subsistir ante la asfixia financiera y política impuesta por el umbral electoral.

Sin embargo, esta solución no revierte la tendencia centralizadora; por el contrario, la refuerza al incentivar la formación de grandes bloques parlamentarios que operan bajo la lógica de los partidos mayoritarios. La supervivencia de las minorías pasa, ahora, por su satelización o fusión con los actores dominantes del sistema.

Por último, se concluye que la reforma política en Brasil sigue su curso, no por la vía de una gran constituyente, sino mediante la ingeniería incremental de las reglas de juego. Si bien este proceso ha logrado contener la atomización partidaria, el costo podrá ser una reducción silenciosa del pluralismo.

50 Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* 335–336 (Harvey C. Mansfield & Delba Winthrop eds., 2000).

El desafío futuro para la democracia brasileña residirá en encontrar el punto de equilibrio donde la búsqueda de la eficiencia gobernante no termine por erosionar la legitimidad de la representación social. El tiempo lo dirá.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Abranches, Sérgio, *Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil*, 2 Rev. Lat. Am. Anál. Soc. Pol. 67 (2021).
- Baskaran, Thushyanthan & Mariana Lopes da Fonseca, *Electoral Thresholds and the Success of Minor Parties* (Ctr. for Eur., Governance & Econ. Dev. Rsch., Discussion Paper No. 177, 2013).
- Belgian Federal Science Policy Office, *ESCE: Electoral System Changes in Europe since 1945* (2015), <https://app.dimensions.ai/details/grant/grant.7053192> (última consulta 13 de julio de 2021).
- Brasil, Joaquim Francisco de Assis, *Ideias Políticas de Assis Brasil* (Paulo Brossard org., 1989).
- Brenes Villalobos, Luis Diego & Diego González Fernández, *¿Cómo se elige la Asamblea Legislativa en Costa Rica?: Diez conceptos y diez pasos* (2018).
- Delledonne, Giacomo, *Rationalising Political Representation Within the European Parliament: The Italian Constitutional Court Rules on the Threshold for the European Elections*, *Verfassungsblog* (11 de enero de 2019), <https://verfassungsblog.de/rationalising-political-representation-within-the-european-parliament-the-italian-constitutional-court-rules-on-the-threshold-for-the-european-elections/>. <https://doi.org/10.17176/20190111-120042-0>.
- Duverger, Maurice, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (1954).
- Fernandes, Raimundo Augusto & Jânio Pereira da Cunha, *A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias*, 6 Rev. Investigações Const. 189 (2019).
- Gallagher, Michael, *Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities*, 22 Brit. J. Pol. Sci. 469 (1992).
- Hernández de Gante, Alicia & Adrián Giménez-Welsh, *El debate legislativo en torno al umbral electoral en la reforma político-electoral de 2013-2014*, 63 Rev. Mex. Cienc. Polít. Soc. 233 (2018).
- Lijphart, Arend, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990* (1994).
- Mahoney, James & Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (2010).
- Mahoney, James & Kathleen Thelen (eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis* (2015).

- Marchetti, Vitor, *Justiça e Competição Eleitoral* (2013).
- Nogueira, Ary Jorge Aguiar, *Representação e pluralismo: uma análise das cláusulas de desempenho brasileiras ao longo da história*, 31 *Rev. Dir. Debate* 108 (2022).
- Onclin, François, *L'instauration et les effets du seuil électoral de 5%*, 2041 *Courrier Hebdomadaire du CRISP* 5 (2009).
- Pilet, Jean-Benoit & Alan Renwick (eds.), *Electoral System Change in Europe Since 1945* (2015), <http://www.electoralsystemchanges.eu/Public/ContactsPage.php?ID=4>.
- Rae, Douglas W., *The Political Consequences of Electoral Laws* (1971).
- Ribeiral, Tatiana Braz, *Cláusula de barreira: reflexões da história recente no Brasil*, 18 *Cadernos Adenauer* 69 (2017).
- Schickler, Eric, *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress* (2001).
- Sobrado González, Luis Antonio, *La financiación de los partidos políticos en Costa Rica*, en *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* 225 (Pablo Gutiérrez & Daniel Zovatto coords., 2011).
- Sousa, João Pedro Martins de, *Partidos políticos e democracia: os efeitos das cláusulas de barreira e de desempenho sobre as dinâmicas partidária e eleitoral*, 2 *Rev. Estud. Manus Iuris* 101 (2021).
- Taylor, Greg, *The Constitutionality of Election Thresholds in Germany*, 15 *Int'l J. Const. L.* 734 (2017).
- Thelen, Kathleen, *How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis*, en *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* 208 (James Mahoney & Dietrich Rueschemeyer eds., 2003).
- Tocqueville, Alexis de, *Democracy in America* (Harvey C. Mansfield & Delba Winthrop eds., 2000).
- Van der Heijden, Jeroen, *Institutional Layering: A Review of the Use of the Concept*, 31 *Politics* 9 (2011).
- Villas Boas, Marco Anthony Stevenson, *A cláusula de barreira no direito brasileiro*, 2 *Rev. Inst. Dir. Bras.* 8889 (2013).

MAYORÍAS ELECTORALES Y REPARTO DEL PODER EN LA V REPÚBLICA FRANCESA: DE LA JERARQUÍA PRESIDENCIAL AL BLOQUEO INSTITUCIONAL*

ELECTORAL MAJORITIES AND THE DISTRIBUTION OF POWER IN THE FRENCH FIFTH REPUBLIC: FROM PRESIDENTIAL PRIMACY TO INSTITUTIONAL DEADLOCK

Fecha de recepción: 17 de diciembre de 2025 | Fecha de aceptación: 9 de febrero de 2026

Isabel María CANTOS PADILLA**

Resumen

El presente trabajo analiza la práctica constitucional de la V República francesa desde 1958 hasta la actualidad, centrándose en la relación entre los procesos electorales y las distintas formas de funcionamiento del poder ejecutivo. Partiendo del diseño constitucional de una diarquía en la cúspide o cúpula del Estado, integrada por el presidente de la República y el primer ministro, el estudio examina cómo dicha configuración no ha dado lugar a un equilibrio estable, sino a una sucesión de funcionamientos predominantemente monistas —jerárquico presidencial o jerárquico parlamentario— determinados por la configuración de las mayorías surgidas de las elecciones legislativas. Desde una perspectiva jurídico-política, se demuestra que el denominado fenómeno mayoritario, apoyado en el sistema electoral mayoritario a dos vueltas y en los mecanismos del parlamentarismo racionalizado, ha sido el verdadero elemento estructurante del régimen. Cuando dicho fenómeno ha operado con normalidad, la práctica constitucional ha tendido de forma casi sistemática hacia un monismo presidencial; cuando se ha invertido la

mayoría parlamentaria, el sistema ha funcionado conforme a una lógica parlamentaria de cohabitación. Las fases de aparente dualismo institucional, lejos de constituir un tercer modo estable de funcionamiento, se revelan como episodios transitorios, frágiles y dependientes tanto de la aritmética parlamentaria como de la voluntad política del jefe del Estado. El progresivo debilitamiento del fenómeno mayoritario, perceptible desde comienzos del siglo XXI y acentuado tras las elecciones de 2017, 2022 y 2024, ha alterado profundamente este equilibrio. La fragmentación del sistema de partidos y la ausencia de mayorías claras han reducido la eficacia de los instrumentos clásicos de racionalización parlamentaria, sin dar lugar, sin embargo, a un verdadero funcionamiento dualista. El resultado es una situación inédita en la V República, caracterizada por el bloqueo institucional y por la preeminencia negativa de la Asamblea Nacional, que cuestiona los presupuestos de estabilidad sobre los que se construyó la Constitución de 1958 y abre un interrogante sobre la capacidad del régimen para seguir funcionando conforme a su lógica originaria.

* Este trabajo se inscribe en el marco de la investigación desarrollada por la autora en su tesis doctoral.

** Doctora en Derecho Constitucional (UNED). Teléfono: 34 636 438 993 E-Mail: cantos.isabel@gmail.com.

Palabras clave: V República francesa, Procesos electorales, Fenómeno mayoritario, Presidencialismo, Cohabitación, Dualismo institucional, Parlamentarismo racionalizado, Mayorías parlamentarias, Fragmentación del sistema de partidos, Disolución de la Asamblea Nacional, Artículo 49.3 de la Constitución francesa, Crisis del régimen semipresidencial.

Abstract

This article examines the constitutional practice of the French Fifth Republic from 1958 to the present, focusing on the relationship between electoral processes and the different modes of operation of executive power. Starting from the constitutional design of a diarchy at the apex of the state, composed of the President of the Republic and the Prime Minister, the study analyzes how this configuration has not produced a stable equilibrium, but rather a succession of predominantly monistic patterns of operation—either presidentially hierarchical or parliamentary hierarchical—determined by the configuration of the majorities emerging from legislative elections. From a legal-political perspective, the article demonstrates that the so-called majoritarian phenomenon, grounded in the two-round majoritarian electoral system and in the mechanisms of rationalized parliamentarism, has been the true structuring element of the regime. When this phenomenon has operated under normal conditions, constitutional practice has tended almost systematically toward presidential monism;

when the parliamentary majority has been reversed, the system has functioned according to a parliamentary logic of cohabitation. Phases of apparent institutional dualism, far from constituting a third stable mode of operation, are revealed as transitory and fragile episodes, dependent both on parliamentary arithmetic and on the political will of the head of state. The progressive weakening of the majoritarian phenomenon, perceptible since the early twenty-first century and accentuated following the elections of 2017, 2022, and 2024, has profoundly altered this equilibrium. The fragmentation of the party system and the absence of clear majorities have reduced the effectiveness of the classic instruments of parliamentary rationalization, without giving rise, however, to a genuine dualistic mode of operation. The result is an unprecedented situation in the Fifth Republic, characterized by institutional deadlock and by the negative preeminence of the National Assembly, which calls into question the assumptions of stability upon which the 1958 Constitution was built and raises doubts about the regime's capacity to continue functioning in accordance with its original logic.

Keywords: French Fifth Republic, Electoral processes, Majoritarian phenomenon, Presidencialismo, Cohabitation, Institutional dualism, Rationalized parliamentarism, Parliamentary majorities, Party system fragmentation, Dissolution of the National Assembly, Article 49.3 of the French Constitution, Crisis of the semi-presidential regime.

SUMARIO: I. Introducción. II. El marco constitucional de 1958: funciones y reparto de poderes. III. La práctica de la Constitución Francesa de 1958. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución francesa de 1958 concibe en la cúpula del Estado una dirección compartida entre dos centros de poder: el presidente de la República, situado en una posición de superioridad institucional, y el Gobierno, encabezado por un primer ministro designado por aquél, pero cuya capacidad efectiva de acción depende del respaldo de la Asamblea Nacional. Este esquema se ve reforzado por varios mecanismos de racionalización del

parlamentarismo destinados a neutralizar la inestabilidad parlamentaria, lo que se traduce tanto en el fortalecimiento de las competencias presidenciales como en la atribución al Gobierno de instrumentos que le permiten dirigir la política incluso en ausencia de una mayoría sólida. El resultado de esta configuración constitucional es un claro desplazamiento formal del centro de gravedad del sistema hacia la cúpula del Estado en detrimento del Parlamento, ruptura visible, no solo en el contenido material del texto, sino también en la propia estructura del articulado, que antepone los títulos dedicados al presidente y al Gobierno a los relativos a las Cámaras, invirtiendo el orden de la Constitución de 1946.

La vida política de la V República se articula, por consiguiente, en torno a dos momentos electorales clave -presidenciales y legislativos- de cuya combinación surge la relación entre el jefe del Estado, el presidente, y su primer ministro. Ambos integran una diarquía, en el sentido expuesto, caracterizada por el principio de la doble confianza al que está sujeto el primer ministro, simultáneamente dependiente del presidente que lo designa y de la Asamblea Nacional, que puede censurarlo. Este equilibrio se ve compensado por la facultad presidencial de disolver la Asamblea, mecanismo que permite recomponer mayorías y restablecer la coherencia del sistema. En términos normativos, la Constitución configura así una República parlamentaria en la que el presidente, como árbitro y garante del sistema, ocupa una posición preeminente, pero en la que el primer ministro gobierna.

Sin embargo, la práctica constitucional ha mostrado que este modelo, diárquico -un dualismo- ha funcionado mayoritariamente como una jerarquía presidencial -monismo- siempre que la mayoría parlamentaria ha coincidido con la que eligió al presidente, fenómeno reforzado desde la reforma de 1962¹, que introdujo la elección presidencial por sufragio universal directo (antes la elección era indirecta, a través de un colegio de electores) y dotó al presidente de una legitimidad democrática equiparable a la de la Asamblea.

El funcionamiento descrito, imperante en la historia de la V República, se vio invertido por primera vez tras las elecciones legislativas de 1986, que dieron lugar a la primera cohabitación², desplazando el centro de legitimación desde el presidente hacia la Asamblea Nacional, de cuya mayoría emergía el primer ministro y de cuya confianza pasaba este a depender en exclusiva, inaugurando un funcionamiento, que duraría hasta 1988, inédito hasta entonces y también jerarquizado, pero parlamentario, del sistema. Las cohabitaciones posteriores (1993-1995 y 1997-2002) normalizaron el fenómeno de la cohabitación, que el desfase temporal entre el mandato presidencial -de siete años- y el de la Asamblea -de cinco años-, existente hasta la reforma de 2000³, facilitaba.

1 Fr. Const. Law No. 62-1292 of Nov. 6, 1962, J.O., Nov. 7, 1962, p. 10742 (Fr.).

2 Sobre el origen del término cohabitación, cf. Pierre Avril, *La Ve République: Histoire Politique et Constitutionnelle* 283 (Presses Universitaires de France 1987).

3 Fr. Const. Law No. 2000-964 of Oct. 2, 2000, J.O., Oct. 3, 2000, p. 15044 (Fr.).

Entre ambos modelos jerárquicos aconteció una experiencia singular tras las elecciones presidenciales de 1988: el breve período previo a la disolución de la Asamblea por Mitterrand, durante el cual el nombramiento de Michel Rocard dio lugar al único episodio de auténtica diarquía (o de dualismo funcional y, por lo tanto, plenamente parlamentario) de la V República⁴, si bien fue forzado por las circunstancias y rápidamente reconducido hacia la jerarquía presidencial⁵ tras la obtención por Mitterrand de una mayoría socialista en las elecciones legislativas que siguieron.

El recorrido descrito permite enmarcar la situación política actual del país galo, marcada por la doble cita electoral de 2022 y el fiasco de la disolución anticipada de la Asamblea por Emmanuel Macron en 2024. La fragmentación y polarización parlamentaria resultante de dichos comicios ha evidenciado una disfunción del sistema, que no es imputable a la Constitución, sino a la ausencia de una mínima mayoría que permita gobernar. La erosión del centro político, la práctica desaparición de la derecha y del socialismo moderados y la presencia de formaciones enfrentadas e incapaces de articular una mayoría de gobierno no configuran, por tanto, un nuevo modo de funcionamiento de la Constitución de 1958, sino una situación de bloqueo que obliga, desde una perspectiva estrictamente constitucional, a examinar los límites reales de las categorías de monismo, dualismo y cohabitación sobre las que se ha construido la práctica del régimen.

II. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE 1958: FUNCIONES Y REPARTO DE PODERES

1. Función constitucional del presidente de la República: el artículo 5

El presidente de la República constituye la más alta magistratura del Estado conforme a la Constitución francesa de 1958. El artículo 5, que abre el Título II, define su función general atribuyéndole tres cometidos esenciales: velar por el respeto de la Constitución; asegurar, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos y la continuidad del Estado; y garantizar la

⁴ Se excluye por razones analíticas el breve período dualista del Gobierno de Michel Debré (1959–1962), anterior a la reforma constitucional de 1962, cuya dimisión se produjo tras el anuncio unilateral del presidente sobre la independencia de Argelia.

⁵ Massot deja constancia de la reconducción del dualismo al monismo con la frase «toda diarquía impone una jerarquía». Jean Massot, *Chef de l'État et chef du Gouvernement: Dyarchie et hiérarchie* 36 (La Documentation Française 1993). En el mismo sentido, los profesores Fernández-Miranda Campoamor sostienen que «todo dualismo se resuelve normalmente en monismo. De este modo tiene lugar la unidad del Estado y el sistema político puede funcionar de forma satisfactoria». Carmen Fernández-Miranda Campoamor & Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento* 195 (2d ed. Constitución y Leyes, S.A. 2008).

independencia nacional, la integridad territorial y el respeto de los tratados. La redacción solemne y deliberadamente abierta de este precepto ha desempeñado un papel decisivo en la práctica constitucional de la V República, al permitir tanto lecturas expansivas como restrictivas del poder presidencial.

La doctrina ha debatido ampliamente el alcance del precepto. Frente a quienes han querido ver en él una suerte de «superconstitución» o, al contrario, una cláusula meramente retórica, una posición intermedia —que aquí se comparte— considera el artículo 5 como un precepto programático, destinado a anunciar y sintetizar la función presidencial, cuya concreción se produce en el resto del articulado constitucional. Su ambigüedad responde a un compromiso consciente de los constituyentes: permitió a De Gaulle constitucionalizar su concepción del jefe del Estado como árbitro, sin provocar el rechazo frontal de los republicanos más tradicionales⁶ dando lugar a un equívoco⁷ funcional que tendría que resolver la práctica constitucional. La mayor parte de la doctrina coincide como Pierre Avril o Gerard Conac, en que el artículo 5 no crea poderes jurídicos autónomos, sino que consagra un conjunto de facultades de reserva cuyo alcance efectivo depende más de la posición política del presidente que de su estatuto jurídico.⁸ La función de garante no implica, en principio, ni sustitución ni bloqueo de los poderes públicos, salvo en situaciones extremas, que encuentran su cauce específico en el artículo 16.⁹

En la práctica, el artículo 5 ha servido para legitimar las diversas formas de funcionamiento de la Constitución y del régimen¹⁰ —presidencialista,

6 Durante los trabajos de redacción constitucional, Pierre Pflimlin y Guy Mollet defendieron una concepción del presidente como árbitro estrictamente neutral al estilo republicano parlamentario tradicional, ajeno a la toma de partido en los grandes conflictos políticos, posición reiterada en la reunión constitucional de 23 de junio de 1958. Jean Massot, *Chef de l'État et Chef du Gouvernement: Dyarchie et Hiérarchie* 33 (La Documentation Française 1993). Frente a dicha tesis, Charles de Gaulle —apoyado, entre otros, por Raymond Janot— sostuvo una concepción activa del arbitraje, entendiendo que el árbitro es quien decide en situaciones graves y, por ello, debe estar dotado de un poder propio de decisión. Raymond Janot fue, tras Michel Debré, una de las figuras políticas más influyentes durante los trabajos de elaboración de la Constitución de 1958; en su condición de Comisario del Gobierno, le correspondió además la función de portavoz y la realización de los comunicados públicos oficiales. François Sauvadet, Raymond Janot: *Un Itinéraire Vers l'Essentiel* (Les Éditions du Bien Public 1991).

7 Cf. Paul Reynaud, *Et Après?* (Plon 1974), citado en Gérard Conac, *Titre II: Le Président de la République — Article 5*, en *La Constitution de la République Française: Analyses et Commentaires* 235 (François Luchaire & Gérard Conac eds., 2a ed. Economica 1987).

8 Gérard Conac, *Titre II: Le Président de la République — Article 5*, en *La Constitution de la République Française: Analyses et Commentaires* 232 (François Luchaire & Gérard Conac eds., 2a ed. Economica 1987).

9 Para Conac, cuya posición se comparte aquí, el denominado poder de Estado carece de entidad constitucional propia y, frente a una mayoría parlamentaria hostil, se reduce a una función meramente participativa. Conac, *supra* nota 8, a 271.

10 Durante la elaboración constitucional se enfrentaron gaullistas y republicanos clásicos en torno a un parlamentarismo fuertemente presidencializado, que acabó imponiéndose en la práctica hasta la primera cohabitación de 1986.

parlamentaria o dual¹¹— siendo la correlación de fuerzas parlamentarias el principal límite real a su activación, conforme a la idea clásica de que solo el poder frena al poder.¹²

Junto a esta función general, el estatuto presidencial se apoya en dos pilares estructurales: la irresponsabilidad y el refrendo. Pese a la reforma de 2007¹³, el presidente sigue siendo irresponsable por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones (artículo 67), salvo en el caso excepcional de incumplimiento manifiesto de sus deberes. El refrendo ministerial, por su parte, desplaza la responsabilidad política hacia el Gobierno, pero su significado varía profundamente según la configuración política: en períodos de cohabitación¹⁴ funciona conforme a la lógica parlamentaria clásica; en situaciones de coincidencia de mayorías, convierte al refrendo en una mera formalidad que traslada la responsabilidad sin transferir el poder, que permanece en el presidente. Los actos del presidente que necesitan refrendo se deducen *contrario sensu* del artículo 19. Sin embargo, en ese estudio se sostiene que los artículos 19 y 68 no bastan por sí solos para determinar con exactitud el grado de autonomía presidencial en un acto. Hay tres medidores o factores de la capacidad presidencial muy útiles: la discrecionalidad, la espontaneidad y la exclusividad que, cuando se combinan con la dispensa de refrendo, la autonomía jurídica del presidente alcanza su máxima intensidad, aunque su ejercicio siga condicionado por el contexto político.

1.1. Facultades presidenciales autónomas¹⁵

El derecho de disolución de la Asamblea Nacional constituye el arma más poderosa de que dispone el presidente. Es una facultad espontánea, exclusiva y discrecional, no sometida a refrendo. Aunque el artículo 12 impone consultas obligatorias al primer ministro y a los presidentes de las Cámaras, estas no tienen carácter vinculante. La Constitución de 1958 se aparta así claramente de los modelos parlamentarios anteriores, pese a las limitaciones impuestas por los

11 Para Ardant, la elección presidencial refuerza la legitimidad, pero no altera las funciones ni los poderes del presidente, que solo queda habilitado, en ciertos casos, para elegir el procedimiento más adecuado. Philippe Ardant, *L'Article 5 et la Fonction Présidentielle*, 41 *Pouvoirs* 37, 50 (1987).

12 Montesquieu, *De l'Esprit des Lois* t. XI, cap. IV (1748).

13 Ley Constitucional de 23 de febrero de 2007. Recientemente, la ley orgánica de 24 de noviembre de 2014, de aplicación del artículo 68 de la Constitución, ha concretado considerablemente las condiciones de su puesta en práctica. Fr. Const. Law No. 2007-238 of Feb. 23, 2007, J.O., Feb. 24, 2007 (Fr.).

14 En los regímenes parlamentarios, la coexistencia entre jefe del Estado y jefe de Gobierno solo es posible cuando la mayoría legislativa es plenamente hostil al primero. Marie-Anne Cohendet, *La Cohabitation: Leçons d'une Expérience* 12 (Presses Universitaires de France 1993).

15 La teoría del dominio reservado, defendida con mayor o menor amplitud por autores como Duverger, Capitant, Quermonne o Guicquel, aunque ha quedado anticuada, está muy extendida en una importante parte de la doctrina. En este sentido, cf. Philippe Ardant, *Les Institutions de la Ve République* 55 (7a ed. Hachette Livre 2001).

artículos 12.2, 12.4 y 16.5, al conferir al jefe del Estado un margen de apreciación política excepcionalmente amplio, cuyo ejercicio ha resultado decisivo en la dinámica institucional de la V República.¹⁶

La dimisión presidencial, aunque no regulada expresamente en el texto constitucional, se presume implícita y puede adquirir, en determinados contextos, un alcance político comparable al de la disolución. Su utilización resulta especialmente arriesgada en situaciones de fragmentación parlamentaria o de cohabitación, donde el resultado electoral es altamente incierto.

La adopción de medidas excepcionales, prevista en el artículo 16, configura un poder extremo, dotado de espontaneidad, exclusividad y ausencia de refrendo.¹⁷ Su activación exige la concurrencia de una amenaza grave e inmediata y la interrupción del funcionamiento regular de los poderes públicos, cuya apreciación corresponde al propio presidente. Aunque la reforma de 2008¹⁸ introdujo un control posterior por parte del Consejo Constitucional, este mecanismo sigue siendo excepcional. Su utilización única en 1961 y la preferencia posterior por instrumentos como el estado de emergencia han llevado a calificarlo como un «fósil constitucional»; sin embargo, su mantenimiento revela su función como último recurso frente a escenarios de colapso institucional.

El derecho de mensaje al Parlamento, consagrado en el artículo 18, es una facultad personal cuyo alcance se amplió en 2008 al permitirse la intervención oral del presidente ante las Cámaras reunidas.¹⁹ Pese al debate doctrinal sobre su posible encuadre en la función de arbitraje del artículo 5, su impacto práctico ha sido reducido y su utilización escasa, quedando hoy eclipsada por los mecanismos de comunicación política directa. Esta prerrogativa no es sino otra manifestación del *derecho de solicitar* de que dispone el presidente.²⁰

El nombramiento del primer ministro (art. 8) constituye una de las competencias más significativas del presidente y una manifestación central de su función arbitral. La amplitud de la discrecionalidad presidencial varía en función de la mayoría parlamentaria: es casi total cuando el presidente dispone de una mayoría afín; se anula en cohabitación, donde debe nombrar al líder natural de la Asamblea²¹, que

¹⁶ La Constitución de 1946 atribuía la disolución al Gobierno, reunido en Consejo de Ministros, previo dictamen no vinculante del presidente de la Asamblea.

¹⁷ Aunque políticamente improbable, jurídicamente nada impide que el presidente mantenga su posición pese a dictámenes negativos.

¹⁸ Fr. Const. Law No. 2008-724 of July 23, 2008, J.O., Julio 24, 2008 (Fr.).

¹⁹ La lectura por poder a que se refiere el artículo 18.1, no modificado, descansa en la prohibición, que se remonta al siglo XIX, impuesta al presidente de la República de entrar en los hemiscleros parlamentarios. Véronique Champeil-Desplats, Article 18, en *La Constitution de la République Française: Analyses et Commentaires* 567 (François Luchaire, Gérard Conac & Xavier Prétot eds., 3a ed. Economica 2009).

²⁰ Yves Guchet, *La Ve République* 141 (3a ed. Economica 1994). La finalidad es que las Cámaras escuchen el mensaje presidencial y que luego se publique en el Journal Officiel.

²¹ La práctica política ha demostrado que puede existir un pequeño margen de decisión también durante la cohabitación: Mitterrand nombro a Balladur, en lugar de a su oponente político,

es su opositor político²²; y reaparece, de forma decisiva, en situaciones de mayoría relativa, en las que el presidente puede optar por un primer ministro capaz de construir apoyos parlamentarios.²³

La convocatoria del referéndum legislativo (art. 11) es una facultad no sometida a refrendo, aunque no espontánea, al exigir iniciativa gubernamental o parlamentaria. La reforma de 2008 introdujo la vía minoritaria, reduciendo la discrecionalidad presidencial en este supuesto concreto, pero manteniendo un amplio margen en las restantes modalidades. Su uso ha reflejado históricamente tensiones entre afirmación presidencial y respeto del procedimiento de revisión constitucional. La reforma, además, amplió el ámbito material de referéndum, pero el campo de aplicación siguió siendo estrecho y la redacción ambigua en cuanto al concepto de «poderes públicos», como señala la doctrina.²⁴ Su activación durante la cohabitación resulta compleja por la reducción de los poderes políticos del presidente.²⁵

El nombramiento de miembros del Consejo Constitucional (art. 56) es otra de las funciones exentas de refrendo, pero de alcance jurídico limitado.²⁶ La reforma de 2008 redujo la discrecionalidad presidencial mediante la intervención de las comisiones parlamentarias, aunque la designación del presidente del Consejo conserva un indudable interés político, especialmente en períodos de cohabitación.

Las facultades vinculadas a la función de guardián de la Constitución, en particular la activación del control previo de constitucionalidad (art. 61) y el control de los compromisos internacionales (art. 54), constituyen manifestaciones de la *faculté d'empêcher* presidencial. Se trata de poderes de efecto suspensivo,

Jacques Chirac, durante la segunda cohabitación, porque era muy popular, pero también para obstaculizar a la mayoría. Édouard Balladur, *Le Pouvoir ne se Partage Pas: Conversations Avec François Mitterrand* 32 (Fayard 2009).

22 Para Avril, el significado que se dé a la función del arbitraje presidencial es clave en este sentido. Pierre Avril, Article 8, en *La Constitution de la République Française: Analyses et Commentaires* 369–86 (François Luchaire & Gérard Conac eds., 2a ed. Economica 1987).

23 Avril reconoce que la responsabilidad del primer ministro ante el jefe del Estado se reconoce hoy una regla de la V República, pero no es una norma jurídica porque no es enjuiciable. Se apoya en Marshal (*Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*) para concluir que las reglas convencionales sobre esta cuestión cambian según el Gobierno disponga o no de una mayoría amplia en la Asamblea. Pierre Avril, *Les Conventions de la Constitution: Normes Non Écrites du Droit Public* (Presses Universitaires de France 1997).

24 Para Conac, no existe un *dominio del referéndum* en el mismo sentido que existe un dominio para la ley, porque el dominio definido por el artículo 11 no es exclusivo del referéndum. Gérard Conac, Article 11, en *La Constitution de la République Française: Analyses et Commentaires* 418 (François Luchaire, Gérard Conac & Xavier Prétot eds., 3a ed. Economica 2009). En efecto, el artículo 11 puede versar sobre la ratificación de un tratado.

25 Existen, no obstante, excepciones históricas, como el referéndum de 2000 que redujo el mandato presidencial a cinco años.

26 En relación con el Consejo Constitucional, el presidente ejerce una capacidad real en los artículos 11 y 16, una capacidad limitada en la combinación de los artículos 56 y 13, y una intervención prácticamente nula en el artículo 54.

previsiblemente más operativos en el marco del control de las leyes que en el de los tratados, y que pueden adquirir relevancia en contextos de tensión institucional.²⁷ Junto a esta función general, el estatuto presidencial se apoya en dos pilares estructurales: la irresponsabilidad y el refrendo. Pese a la reforma de 2007²⁸, el presidente sigue siendo irresponsable por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones (artículo 67), salvo en el caso excepcional de incumplimiento manifiesto de sus deberes. El refrendo ministerial, por su parte, desplaza la responsabilidad política hacia el Gobierno, pero su significado varía profundamente según la configuración política: en períodos de cohabitación²⁹ funciona conforme a la lógica parlamentaria clásica; en situaciones de coincidencia de mayorías, convierte al refrendo en una mera formalidad que traslada la responsabilidad sin transferir el poder, que permanece en el presidente. Los actos del presidente que necesitan refrendo se deducen *contrario sensu* del artículo 19. Sin embargo, en ese estudio se sostiene que los artículos 19 y 68 no bastan por si solos para determinar con exactitud el grado de autonomía presidencial en un acto. Hay tres medidores o factores de la capacidad presidencial muy útiles: la discrecionalidad, la espontaneidad y la exclusividad que, cuando se combinan con la dispensa de refrendo, la autonomía jurídica del presidente alcanza su máxima intensidad, aunque su ejercicio siga condicionado por el contexto político.

1.2. Facultades presidenciales sujetas a refrendo

Las funciones sometidas a refrendo constituyen el terreno ordinario de actuación del jefe del Estado en un régimen parlamentario. Jurídicamente, el refrendo desplaza la responsabilidad hacia el Gobierno y priva al acto presidencial de autonomía decisoria. Sin embargo, la práctica de la V República ha demostrado que esta lógica es ambivalente: en períodos de mayorías afines, el refrendo opera como una simple certificación: implica traslado de poder, pero no de responsabilidad. En cohabitación, restituye plenamente la lógica parlamentaria y priva al presidente de toda capacidad directiva.

Sujetas a refrendo, pero con cierto margen de intervención presidencial, se encuentran la presidencia del Consejo de Ministros, incluida la fijación de su orden del día (art. 9), la solicitud de una segunda deliberación de las leyes (art. 10.2), el

²⁷ Para Ardant, el presidente mantiene en defensa y política exterior una prioridad constante, basada en el artículo 5 y en su elección directa, aunque sin la correspondiente responsabilidad política. Philippe Ardant, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel* 481 (11a ed. LGDJ 1990).

²⁸ Ley Constitucional de 23 de febrero de 2007. Recientemente, la ley orgánica de 24 de noviembre de 2014, de aplicación del artículo 68 de la Constitución, ha concretado considerablemente las condiciones de su puesta en práctica. Fr. Const. Law No. 2007-238 of Feb. 23, 2007, J.O., Feb. 24, 2007 (Fr.).

²⁹ Marie-Anne Cohendet, *La Cohabitation: Leçons d'une Expérience* 12 (Presses Universitaires de France 1993).

nombramiento de determinados altos cargos (art. 13.2), la condición de jefe de las Fuerzas Armadas (art. 15), determinadas funciones -meramente simbólicas- relacionadas con la política exterior (arts. 14 y 52), y la representación exterior del Estado y la presidencia del Consejo Superior de la Magistratura (art. 65).³⁰

1.3 Los llamados «actos debidos»

En el extremo opuesto de las facultades presidenciales calificadas aquí autónomas tienen encaje, conceptualmente, los actos debidos: firma de decretos, ordenanzas deliberados en Consejo de Ministros (art. 13.1) y nombramientos gubernamentales (art. 8.2) y, de modo muy particular -porque ha sido polémica durante la cohabitación-, la firma de las ordenanzas dictadas por el Gobierno en virtud de una habilitación parlamentaria (art. 38), y, en general, todos aquellos actos presidenciales jurídicamente obligatorios y sujetos a refrendo en los términos del artículo 22.

El análisis conjunto de estas competencias revela la tensión estructural del régimen: la coexistencia de una legitimidad presidencial reforzada por el sufragio universal directo y una legitimidad gubernamental de raíz parlamentaria.³¹ Esta tensión explica que el sistema haya tendido históricamente hacia formas de monismo —presidencial o parlamentario— más que hacia un dualismo estable.

2. El primer ministro, jefe del Gobierno y responsable ante la Asamblea Nacional

2.1 El primer ministro, figura central del Poder Ejecutivo

La Constitución francesa de 1958 sitúa al primer ministro en una posición central dentro del Ejecutivo, al atribuirle expresamente la jefatura del Gobierno y hacerlo responsable ante la Asamblea Nacional (art. 20), al tiempo que le confía la determinación y dirección de la política de la Nación (art. 21). Para la ejecución de sus decisiones dispone de la Administración y, llegado el caso, de la fuerza armada.³² Es el titular de las funciones gubernamentales esenciales y dispone, además, de la iniciativa legislativa, compartida con el Parlamento (art. 39.1). La configuración constitucional de su función es inequívocamente parlamentaria: como jefe del Gobierno, constituye el nexo necesario entre el presidente de la República y el Parlamento y el verdadero centro de gravedad (*cheville des*

30 Desde la reforma de 2008, esta función excluye las formaciones disciplinarias del Consejo y se vincula al papel presidencial de garantía y representación.

31 Donde el refrendo es preceptivo, rige un principio de colaboración: pese a cierta preeminencia presidencial en defensa y relaciones exteriores, en los actos debidos su función se reduce a una mera autenticación formal.

32 Estos constituyen, según Ardant, su doble apoyo estructural. Ardant, *supra* nota 15, a 85.

institutions, en palabras de Debré³³), es decir operador funcional indispensable para que el sistema funcione con regularidad

Su estatuto se articula, en el sentido apuntado, en torno a un principio de doble confianza: es nombrado por el presidente, pero solo puede mantenerse en funciones mientras conserve de la mayoría parlamentaria el apoyo expreso -cuando, solicitada de la Asamblea la aprobación de su política general³⁴ según el artículo 49.1, aquella vota favorablemente- o tácito -si la Asamblea no presenta en su contra una moción de censura-. La forma en que este principio opera en la práctica determina los distintos modos de funcionamiento de la Constitución y explica la oscilación histórica entre presidencialismo, parlamentarismo y fases intermedias de cooperación forzada.

2.2 Dimisión del primer ministro

La Constitución no atribuye al presidente de la República la facultad de cesar al primer ministro. Conforme a los artículos 8 y 50, el cese solo puede producirse mediante la dimisión del propio jefe del Gobierno, ya sea como consecuencia de una censura parlamentaria o por decisión personal. La intervención presidencial se limita, por tanto, a un acto debido de constatación. La práctica constitucional ha introducido, sin embargo, una convención política según la cual el primer ministro sería responsable también ante el jefe del Estado; convención carente de fuerza jurídica y que resulta inoperante en períodos de cohabitación, en los que la responsabilidad parlamentaria se impone sin ambigüedad.

2.3 Los mecanismos de racionalización en poder del Gobierno

La Constitución de 1958 incorporó de forma sistemática las técnicas del parlamentarismo racionalizado con el objetivo de evitar la inestabilidad de la IV República y permitir al Gobierno ejercer efectivamente la dirección política.³⁵ Este conjunto de mecanismos son: la prioridad gubernamental de la iniciativa legislativa (art. 39), la capacidad de forzar el procedimiento bicameral otorgando la última palabra, tras el fracaso de la comisión mixta paritaria, a la Asamblea Nacional (art. 45), el control del orden del día parlamentario con espacios

33 Michel Debré, *Trois Républiques Pour une France: Mémoires 1946–1958* 368 (Albin Michel 1998).

34 Según Mellado Prado, Según Pilar Mellado Prado, «de la letra del artículo 49.1 se desprende que, si la petición de un voto de confianza durante el ejercicio gubernamental sobre una declaración de política general no puede ser más que eventual —cuestión de confianza en sentido estricto—, la formulada en el momento de la entrada en funciones del Gabinete y referida a su programa no puede ser sino obligatoria, configurándose como un auténtico voto de investidura». Pilar Mellado Prado, *La Responsabilidad Política del Gobierno en el Ordenamiento Español* 101 y ss. (Publicaciones del Congreso de los Diputados 1988).

35 Cf. Debré, *supra* nota 33, a 403.

reservados a proyectos fundamentales (art. 48), el recurso a las ordenanzas previa habilitación por el Parlamento para regular materias reservadas a la ley (art. 38), así como una amplia potestad reglamentaria sobre todas las materias no reservadas a la ley (art. 37) o el voto bloqueado (art. 44.3); todo ello al artículo 49, configura un sistema destinado no a crear mayorías, sino a disciplinar las existentes, como indica Lauvaux.³⁶

La piedra angular del dispositivo (por el número elevado de veces que se ha utilizado) es el artículo 49.3, que permite la aprobación de un texto sin votación salvo que prospere una moción de censura, invirtiendo la carga de la prueba en favor del Gobierno. Su eficacia, sin embargo, presupone una mínima cohesión parlamentaria. La fragmentación resultante de las elecciones legislativas de 2024 ha puesto de manifiesto el límite estructural del precepto: en ausencia de una mayoría susceptible de disciplinarse, el riesgo se desplaza al propio Gobierno y la racionalización pierde su función estabilizadora, como ilustra la censura del primer ministro Bayrou.

Debe mencionarse, finalmente, el papel decisivo del sistema electoral mayoritario a dos vueltas, concebido como instrumento externo de racionalización del régimen. Su eficacia quedó patente por contraste en 1986 y, más recientemente, por su progresivo debilitamiento en un contexto de fragmentación del voto, lo que contribuye a explicar la crisis actual del fenómeno mayoritario.

2.4 Conclusiones: ambivalencia y tensión en las funciones del primer ministro

Las distintas formas de gobierno materializadas durante la V República encuentran su explicación última en la propia arquitectura de la Constitución. La articulación de los artículos 20 y 21 no establece una jerarquía cerrada entre presidente y primer ministro, sino una imbricación deliberada de atribuciones que remite a la práctica política la determinación del centro efectivo de dirección. El dualismo que de ello resulta no constituye un equilibrio estable, sino una fase transitoria, en tensión: siempre que se produce una concentración suficiente de poder en alguno de los polos, el funcionamiento del régimen se reconduce hacia fórmulas de monismo, confirmando que la Constitución de 1958 no consagra un reparto permanente del poder ejecutivo, sino un marco flexible cuya concreción depende de la configuración política.

36

Philippe Lauvaux, *Parlementarisme Rationalisé et Stabilité du Pouvoir Exécutif* 138 (LGDJ 1997).

III. LA PRÁCTICA DE LA CONSTITUCIÓN FRANCESA DE 1958

El análisis de los procesos electorales relevantes en la V República no se aborda aquí desde una perspectiva descriptiva ni como un estudio autónomo de la competencia partidista, sino como la clave que permite comprender la activación concreta de los distintos funcionamientos del sistema constitucional. Tras haber examinado la arquitectura institucional y la imbricación de atribuciones entre el presidente y el primer ministro, resulta posible analizar los comicios presidenciales y legislativos como el mecanismo que, en la práctica, determina el centro efectivo de dirección política. En este sentido, los resultados electorales no producen por sí mismos un modelo constitucional nuevo, pero sí condicionan decisivamente la resolución —o la imposibilidad de resolución— de la tensión estructural inscrita en el texto de 1958. De ahí que el estudio adopte una aproximación diacrónica, organizada en grandes fases, en la que cada ciclo electoral se examina en función del tipo de mayoría que genera y del modo de funcionamiento institucional que activa, confirmando que el fenómeno mayoritario opera como el verdadero interruptor del sistema.

1. Primeros pasos (1958-1962): de una mayoría incierta al «milagro» mayoritario

La Constitución de 1958 se elaboró en una coyuntura crítica marcada por la inestabilidad de la IV República, la incapacidad para producir mayorías estables y la crisis argelina, que actuó como catalizador de todas las tensiones. La sucesión de gobiernos, el vacío de dirección política, la llamada de De Gaulle por el presidente Coty y la apertura de la «etapa consular» reflejan el agotamiento de un parlamentarismo excesivo que debilitó estructuralmente al Ejecutivo.

La investidura de De Gaulle en junio de 1958 abrió un período constitucional nuevo, especialmente en la relación entre Legislativo y Ejecutivo; las ideas expuestas en su discurso de investidura, ya formuladas en Bayeux³⁷, serían traducidas jurídicamente por Debré en la Constitución de 1958, cuya elaboración discreta se vio compensada por su posterior legitimación referendaria.

Desde su origen, la Constitución de 1958 es el resultado de un compromiso que combina la voluntad de un Ejecutivo fuerte con concepciones parcialmente contradictorias: la visión gaullista del jefe del Estado, una lógica parlamentaria centrada en el primer ministro y la tradición republicana de responsabilidad ante la Asamblea. Como señala Avril, esta síntesis heterogénea responde a una transacción política necesaria para asegurar la aprobación del texto en el referéndum de 1958.³⁸

37 Charles de Gaulle, Discours de Bayeux (16 de junio de 1946) (Fr.).

38 Référendum Constitutionnel du 28 Septembre 1958 Approuvant la Constitution du 4 Oc-

Debré concibió inicialmente un parlamentarismo racionalizado, pero la práctica desplazó pronto el centro del sistema hacia la Presidencia; la reforma de 1962³⁹, la disolución de la Asamblea y la consolidación de una mayoría en torno a De Gaulle cerraron el ciclo de inestabilidad y abrieron una etapa inédita de estabilidad política.

2. La deriva hacia un funcionamiento presidencial de la Constitución y la consolidación del gaullismo (1962-1965)

La práctica constitucional de los primeros años de la V República mostró un rápido desplazamiento desde el parlamentarismo inicialmente previsto hacia un funcionamiento presidencial, impulsado por la autoridad personal de De Gaulle y por la fragilidad de las mayorías parlamentarias, asumida desde el origen por él mismo y por Debré.

La reforma constitucional de 1962, al introducir la elección presidencial por sufragio universal directo, otorgó al jefe del Estado una legitimidad democrática decisiva, alterando de forma duradera el equilibrio institucional en su favor.

Las legislativas de noviembre de 1962 consolidaron una mayoría gaullista disciplinada, desplazando el centro de la dirección política al Elíseo y reduciendo al primer ministro a un papel esencialmente instrumental. La elección presidencial de 1965 confirmó el modelo presidencial instaurado desde 1962 y consolidó el llamado «milagro mayoritario», que aseguró durante décadas la estabilidad gubernamental y el funcionamiento presidencial del régimen. Esta evolución descansó en el parlamentarismo racionalizado de 1958, que fortaleció la cúpula del Estado frente a la Asamblea y permitió un funcionamiento presidencial del régimen en presencia de mayorías favorables.

3. El imperio del monismo presidencial (1962-1981)

Desde 1962, el nombramiento del primer ministro dejó de responder a una lógica parlamentaria para convertirse en una prerrogativa presidencial, como confirmó la reiterada designación de Pompidou incluso tras su censura, consolidándose además una práctica de revocación presidencial de primeros ministros ajena al texto constitucional. Este desplazamiento del centro de gravedad hacia la legitimidad presidencial desactivó progresivamente los rasgos parlamentarios del sistema y consagró la primacía de la mayoría presidencial.

El fenómeno mayoritario actuó, en el sentido apuntado, como verdadero «interruptor» del funcionamiento constitucional, asegurando una lectura

tobre 1958 (Fr.).

39 Fr. Law No. 62-1292 of Nov. 6, 1962, J.O., Nov. 7, 1962 (Fr.).

presidencialista del régimen allí donde coincidían legitimidad presidencial y mayoría legislativa.

La presidencia de Pompidou consolidó definitivamente la primacía presidencial, descartando cualquier dualismo funcional, y esta lógica se mantuvo bajo Giscard d'Estaing, quien llevó el presidencialismo a un grado particularmente sofisticado pese a liderar una mayoría minoritaria.

Las dimisiones de Chirac y las sucesivas remodelaciones confirmaron que, aun sin mayoría absoluta, el presidencialismo se mantuvo por cultura política más que por la letra constitucional; sin embargo, el desgaste de las mayorías y la cohesión de la izquierda prepararon la alternancia de 1981 y la aparición de la cohabitación.

La llegada de Mitterrand en 1981 no alteró la lógica presidencial del régimen: apoyado en una mayoría afín y tras disolver la Asamblea, llevó el presidencialismo a una expresión incluso más marcada que la gaullista, relegando la cohabitación al plano hipotético y permitiendo un monismo presidencial pleno durante los primeros años de su mandato.

4. Primeros signos de desgaste del modelo: la primera alternancia bajo la presidencia de François Mitterrand (1981-1986)

Antes de 1981, el desgaste presidencial se resolvía mediante la sucesión de presidentes del mismo signo, sin alterar el equilibrio mayoritario. La alternancia total de 1981 inauguró, por primera vez, una dinámica en la que el monismo presidencial y el parlamentario comenzaron a alternarse según los resultados electorales; aunque Mitterrand consolidó inicialmente un funcionamiento plenamente presidencial, el desgaste político y las derrotas intermedias prepararon las elecciones de 1986 y la aparición de la primera cohabitación, sin impedir que el balance del septenio favoreciera su reelección posterior.

5. La cohabitación como «accidente»⁴⁰ (marzo de 1986- mayo de 1988)

En vísperas de las legislativas de 1986, la hipótesis de la cohabitación abrió un debate político y jurídico centrado no en la legitimidad de las instituciones, sino en el ejercicio efectivo de las competencias cuando la mayoría parlamentaria dejara de coincidir con la orientación presidencial.⁴¹

⁴⁰ Preguntado Debré, en una fecha previa a las legislativas de 1986 contestó: «...La cohabitación es un expediente político, no una forma normal de gobierno.» (Traducción propia). Entrevista a Michel Debré, ex primer ministro, en France-Inter (*Face au public*) (24 de febrero de 1986).

⁴¹ A la cuestión del reparto de poderes durante la cohabitación se referiría, mucho después de acabada la segunda, en estos términos: «Hay dos lecturas de la Constitución. Una hace del presidente de la República el guía – esto es lo que quiso decir el General De Gaulle en su conferencia

Desde una perspectiva funcional, el debate giró en torno a quién dirigiría la política de la Nación y al margen de intervención presidencial; la experiencia de 1986 mostró que la Constitución admitía lecturas contrapuestas, quedando el funcionamiento efectivo determinado por la mayoría parlamentaria y el uso estratégico de los instrumentos institucionales.

La ajustada mayoría⁴², del centro-derecha en 1986 dio lugar a una cohabitación pragmática, en la que el Gobierno asumió la política interior y económica mientras el presidente mantuvo una influencia relevante mediante un uso selectivo de sus competencias.

Pese a su brevedad, la primera cohabitación (1986–1988) tuvo un efecto estructurante, al permitir a Mitterrand redefinir un núcleo activo de poder presidencial mediante el ejercicio selectivo de sus competencias, especialmente en defensa, relaciones exteriores y control de ciertos procedimientos, sentando un precedente para las cohabitaciones posteriores.

6. Fin de la primera cohabitación y conclusiones

Tras la reelección de Mitterrand en 1988 y la disolución de la Asamblea, la ausencia de una mayoría estable dio lugar a un breve paréntesis de funcionamiento dualista bajo el Gobierno de Rocard, en el que, de forma transitoria, el principio de doble confianza del primer ministro se aproximó a una realización efectiva.

El dualismo fue efímero: recompuesto su margen parlamentario, Mitterrand neutralizó el funcionamiento diárquico y dio paso a un presidencialismo atenuado, con un primer ministro sin autonomía real.

El fin del Gobierno Rocard y el retorno al presidencialismo con Cresson y Bérégovoy revelaron que el fracaso del segundo septenio socialista obedeció, más que a factores coyunturales, a la ausencia de cooperación funcional entre el presidente y sus primeros ministros, lo que erosionó la credibilidad del Ejecutivo y condujo a la derrota de 1993 y a la segunda cohabitación.

En suma, el episodio Rocard muestra que el dualismo constitucional es posible, pero estructuralmente inestable y dependiente tanto de la mayoría parlamentaria

de prensa de 1964-; la otra, que desemboca en un régimen parlamentario a la británica, es decir, asegura la autoridad del primer ministro, hace del presidente un garante de la Constitución, lo que, teniendo en cuenta sus poderes, reviste una importancia determinante en determinadas circunstancias. La primera lectura es la regla (que puede tener excepciones) cuando el presidente de la República y la Asamblea Nacional deben su legitimidad a la misma mayoría. La segunda lectura será la regla, casi sin excepción, en caso contrario». (Traducción propia). Debré, *supra* nota 33, a 403.

42 La reforma electoral de 1985, que introdujo el sistema proporcional, desempeñó un papel decisivo en amortiguar la derrota socialista, pero abrió la puerta a la Asamblea al Frente Nacional, configurando una mayoría de centro-derecha ajustada y políticamente condicionada. La cohabitación fue así la consecuencia directa de una combinación de fragmentación parlamentaria y alternancia parcial.

como de la voluntad presidencial, siendo el ámbito donde se manifiesta con mayor claridad el principio de doble confianza del primer ministro.

Como ejercicio paralelo al de analizar los distintos funcionamientos del régimen francés, conviene detenerse en un elemento decisivo para comprender la estabilidad – o inestabilidad – del sistema: la evolución de la participación electoral, tanto en las elecciones presidenciales como en las legislativas.

Evolución comparada de la participación electoral en las elecciones presidenciales y legislativas en Francia (1958-2022)

Fuente: Ministerio del Interior francés. Elaboración propia

Datos (en % de participación)

Elecciones presidenciales (segunda vuelta)

Año	Participación
1965	84,8
1968	68,9
1974	87,3
1981	86,4
1988	84,1
1995	79,7
2002	79,7
2007	83,8
2012	80,3
2017	74,6
2022	71,9

Elecciones legislativas (segunda vuelta)

Año	Participación
1958	77,6
1962	68,7
1967	80,4
1968	80,1
1973	79,2
1978	83,5
1981	72,8
1986	78,5
1988	67,9
1993	68,9
1997	67,9
2002	60,3
2007	59,4
2012	55,4

2017	42,6
2022	46,2

Comentarios:

1. La Constitución de la V República es útil para las distintas formas de gobierno que ha acogido, siempre que la participación sea suficiente y se produzca el fenómeno mayoritario, que no es constitucional, sino meramente electoral.
2. A partir de 2002, cuando se suman el quinquenio presidencial y la inversión del calendario (las elecciones presidenciales se anteponen a las legislativas) la legislativa pierde importancia y con ella la capacidad de generar escenarios monistas.

7. La segunda cohabitación (marzo de 1993 - mayo de 1995)

La derrota socialista en las elecciones legislativas de marzo de 1993 da lugar a la mayoría parlamentaria más amplia de toda la V República y confirma, con una claridad difícilmente superable, que el poder efectivo del jefe del Estado es estrictamente proporcional al apoyo del que dispone en la Asamblea Nacional.

Desde la primera vuelta de los comicios, el equilibrio institucional queda radicalmente alterado y la segunda cohabitación se impone como una consecuencia aritmética inevitable, aunque políticamente incómoda para el presidente Mitterrand.

Aunque la nueva mayoría RPR-UDF apuntaba a Chirac, Mitterrand nombró a Balladur primer ministro, mostrando que incluso en cohabitación la facultad presidencial de nombramiento conserva una dimensión política real y permite influir en la configuración del Ejecutivo sin quebrar la lógica parlamentaria.

En su mensaje televisivo de marzo de 1993⁴³, Mitterrand acepta el resultado electoral, reconoce al nuevo Gobierno y reafirma con naturalidad su primacía en defensa y política exterior, ejerciendo sus funciones sin redefinirlas en un contexto de cohabitación ya normalizado y de final de mandato.⁴⁴

Balladur afirmó las funciones del primer ministro desde una lógica cooperativa, evitando la confrontación con el presidente y dando lugar a una cohabitación pragmática y amortiguada, calificada por la doctrina como *cohabitation de velours*.

⁴³ François Mitterrand, Presidente de la República Francesa, Allocution Radiotélévisée sur le Résultat des Élections Législatives du 28 Mars et sur la Nomination du Nouveau Premier Ministre (29 de marzo de 1993) (Fr.).

⁴⁴ La profesora Fernández-Miranda Campoamor ha estudiado las circunstancias de los comicios que condujeron a la segunda cohabitación. Carmen Fernández-Miranda Campoamor, *Elecciones Legislativas Francesas de 21 y 28 de Marzo de 1993*, 38 Rev. Derecho Político 361, 361-76 (1993).

La mecánica de esta segunda cohabitación se articula así sobre un equilibrio sutil entre afirmación y concesión: el presidente ejerce de manera selectiva un auténtico *pouvoir d'empêcher*⁴⁵, especialmente mediante la amenaza implícita de veto, mientras que el Gobierno renuncia desde el inicio a forzar ese límite, optando por la vía parlamentaria ordinaria y descartando el recurso a las ordenanzas. Esta lógica se confirma cuando Balladur impulsa y logra la aprobación por ley de una reforma constitucional de gran calado en materia judicial, gestada en el período anterior⁴⁶, que conduce a la creación del Tribunal de Justicia de la República y a la reforma del Consejo Superior de la Magistratura⁴⁷, sin que ello dé lugar a un conflicto institucional abierto.

La segunda cohabitación evidenció que el régimen puede funcionar parlamentariamente con estabilidad y que el presidente puede usar el nombramiento del primer ministro como instrumento decisivo de regulación del equilibrio institucional, incluso frente a una mayoría hostil.

8. Fin de la segunda cohabitación y primera fase de la presidencia de Chirac

El final de la segunda cohabitación estuvo marcado por la presidencialización del conflicto electoral de 1995 y por el fracaso de Balladur en convertir su gestión gubernamental en una legitimidad presidencial propia, lo que permitió a Chirac imponerse y abrir una nueva fase de monismo presidencial. Este funcionamiento, apoyado en una mayoría heredada y no renovada, se reveló pronto frágil, conduciendo al desgaste del Gobierno Juppé y, finalmente, a la disolución de 1997 y a la tercera cohabitación.

La experiencia acumulada desde 1958 permite constatar que el modo de funcionamiento efectivo de la V República no depende tanto del texto constitucional como de la aritmética parlamentaria resultante de cada cita legislativa, como puede constatar en el gráfico siguiente.

⁴⁵ Expresión de Georges Vedel y que más tarde adoptaron constitucionalistas, como Pierre Avril y Marie-Anne Cohendet, que no se traduce en la dirección efectiva de la política gubernamental por parte del presidente, pero sí le permite frenar, condicionar o neutralizar determinadas iniciativas mediante el uso estratégico de sus competencias constitucionales, especialmente en cohabitación. Georges Vedel, *La Constitution de 1958* (Presses Universitaires de France 1993).

⁴⁶ Balladur adopta por ley uno de los dos proyectos de ley constitucional presentados por Mitterrand en respuesta a las proposiciones de la Comisión para la revisión de la Constitución, presidida por Georges Vedel, antes de la segunda cohabitación. El proyecto llevó por nombre « Propositions pour une révision de la Constitution : rapport au Président de la République ».

⁴⁷ Fr. Const. Law No. 93-952 of July 27, 1993, J.O., July 27, 1993 (Fr.).

La experiencia acumulada desde 1958 permite constatar que el modo de funcionamiento efectivo de la V República no depende tanto del texto constitucional como de la aritmética parlamentaria resultante de cada cita legislativa.

Tipo de mayoría parlamentaria resultante por legislatura

Fuente: Ministerio del Interior francés (elaboración propia)

Legislatura	Año	Tipo de mayoría	Funcionamiento
I presidencial	1958	Mayoría presidencial	Monismo
II presidencial	1962	Mayoría presidencial	Monismo
III presidencial	1967	Mayoría ajustada	Monismo presidencial/ Dualismo latente
IV presidencial	1968	Mayoría aplastante	Monismo presidencial
V presidencial	1973	Mayoría presidencial	Monismo
VI presidencial	1978	Mayoría presidencial	Monismo
VII presidencial	1981	Mayoría presidencial	Monismo
VIII parlamentario	1986	<i>Mayoría hostil</i>	<i>Monismo</i>
IX parte	1988	<i>Mayoría relativa</i>	<i>Dualismo (Rocard)</i> <i>1ª</i>
			Monismo presidencial 2ª “
X parlamentario	1993	<i>Mayoría hostil</i>	<i>Monismo</i>
XI parlamentario	1997	<i>Mayoría hostil</i>	<i>Monismo</i>
XII	2002	Mayoría presidencial	Monismo reforzado
XIII presidencial	2007	Mayoría presidencial	Monismo

Comentarios:

La V República oscila entre el monismo (presidencial o parlamentario) y el dualismo según la aritmética parlamentaria y dentro del monismo, puede ser presidencial o parlamentario (cohabitación).

Durante el gobierno de Rocard antes de la disolución de 1988 que siguió a las elecciones presidenciales, la situación fue de monismo (solo duró unos meses); tras las elecciones de 1988 se volvió al monismo presidencial

El posible dualismo durante la época de mayoría incierta de Giscard d'Estaing no se materializó porque el presidente excluyó esa posibilidad.

El dualismo (la verdadera diarquía que configura la Constitución es un funcionamiento latente que implica tensión entre las dos principales figuras del Estado por la imbricación que el texto hace de sus funciones. Aquí se ha considerado un funcionamiento latente, que reaparece cuando la mayoría es incierta, pero suficiente para gobernar, que es el supuesto que previeron De Gaulle y Debré en la elaboración de la Constitución, instituyendo preceptos racionalizadores para domeñar a la Asamblea.

9. Las elecciones legislativas de 1997: génesis de la tercera cohabitación (1997-2002)

La disolución de la Asamblea Nacional decidida por Jacques Chirac en abril de 1997, en ausencia de bloqueo institucional y apenas dos años después de su elección presidencial, constituye uno de los errores de cálculo político más significativos de la V República. Lejos de reforzar la legitimidad del Ejecutivo, la consulta electoral desembocó en una mayoría de izquierdas ajustada pero suficiente para imponer una tercera cohabitación, esta vez de duración excepcionalmente prolongada.

A diferencia de las dos experiencias anteriores, la diarquía abierta en 1997 presentaba características inéditas: era consecuencia directa de una iniciativa presidencial fallida y se inscribía en un contexto de banalización del fenómeno de la cohabitación. Ni el presidente Chirac ni el futuro primer ministro Lionel Jospin pusieron en tela de juicio el marco constitucional existente, conscientes ambos de que la preservación de las prerrogativas presidenciales en período de monismo constituía un interés común a medio plazo, habida cuenta de sus respectivas ambiciones presidenciales.

El resultado electoral, marcado por una fuerte abstención y por una elevada inestabilidad del voto, confirmó que la sanción del electorado no se dirigía tanto contra una orientación ideológica concreta como contra el ejercicio del poder en un contexto de desgaste acelerado. La consecuencia institucional inmediata fue

la instauración de la tercera y más larga diarquía de la V República, confirmando que la disolución, lejos de ser un instrumento neutro de arbitraje, puede convertirse en un factor de desestabilización del equilibrio ejecutivo cuando se ejerce sin necesidad objetiva.

10. La doble cita electoral de 2002 y la consolidación del presidencialismo bajo el quinquenio

La instauración del quinquenio y la inversión del calendario electoral hicieron de la elección presidencial el momento decisivo del ciclo político, reduciendo la disociación entre mayoría parlamentaria y legitimidad presidencial y reforzando el carácter mayoritario y presidencial del régimen.

Las elecciones presidenciales de abril y mayo de 2002⁴⁸ se desarrollan en un contexto de desgaste de la cohabitación prolongada y producen un resultado institucionalmente inédito: la eliminación en primera vuelta del primer ministro saliente, Lionel Jospin, y el acceso de Jean-Marie Le Pen a la segunda vuelta frente a Jacques Chirac. La masiva movilización del electorado en la segunda vuelta, que permite una victoria excepcionalmente amplia del presidente saliente, responde menos a una adhesión programática que a una lógica de preservación del orden constitucional. El resultado expresa simultáneamente el rechazo a la extrema derecha y la voluntad de clarificación institucional en torno a la figura presidencial, confirmando el agotamiento del equilibrio político heredado de la tercera cohabitación.

Las elecciones legislativas de junio de 2002 prolongan y consolidan esta lógica. La derecha tradicional y el centro-derecha obtienen una mayoría parlamentaria amplia y homogénea, que permite restablecer un funcionamiento claramente presidencial del régimen. El nombramiento de Jean-Pierre Raffarin como primer ministro responde a esta lógica de monismo presidencial: su perfil político, desprovisto de ambiciones presidenciales propias, facilita la subordinación del Gobierno al jefe del Estado y la ejecución del programa presidencial. La posterior sustitución de Raffarin por Dominique de Villepin, tras el fracaso del referéndum de 2005 sobre el Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa⁴⁹, confirma un rasgo esencial de la práctica constitucional contemporánea: el referéndum ha perdido su carácter plebiscitario clásico y ya no compromete automáticamente la responsabilidad política del presidente de la República.

48 Isabel María Cantos Padilla, *Las Elecciones Presidenciales y Legislativas de 2002 en Francia*, 55–56 Rev. Derecho Político 231, 231–50 (2002).

49 Isabel María Cantos Padilla, *El Referéndum Francés de Ratificación del Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa*, de 29 de Mayo de 2005, 65 Rev. Derecho Político 271, 271–95 (2006).

En conjunto, la secuencia electoral de 2002 marca un punto de inflexión decisivo. La experiencia acumulada de las tres cohabitaciones, unida a la reforma del calendario electoral, conduce a la consolidación de un presidencialismo estructural, en el que la coincidencia entre elección presidencial y mayoría parlamentaria se convierte en la regla y la cohabitación en una hipótesis residual, dependiente de circunstancias excepcionales. Desde este momento, el funcionamiento del régimen se articula de manera estable en torno al fenómeno mayoritario, reforzando la centralidad política del presidente de la República y cerrando, al menos provisionalmente, el ciclo histórico de las diarquías bajo la V República.

La comparación de los distintos mandatos presidenciales confirma que la hegemonía del jefe del Estado ha sido siempre proporcional a la solidez de su mayoría parlamentaria, con independencia de la personalidad política del presidente.

Gráfico 4
Evolución del fenómeno mayoritario
Porcentaje del primer bloque parlamentario
Fuente: Ministerio del Interior francés (elaboración propia)

Año	% del primer bloque
1968	> 70 %
1981	~ 60 %
1988	~ 48 %
1993	> 80 %
1997	~ 50 %
2002	> 60 %
2017	~ 62 %
2022	~ 38 %

Comentarios: el gráfico demuestra que el fenómeno mayoritario no desaparece de forma inmediata, sino que se va erosionando hasta el colapso en 2022 y 2024

11. La crisis actual del régimen (2017-actualidad): de la recomposición presidencial a la dislocación institucional

11.1 La primera presidencia de Emmanuel Macron (2017): recomposición presidencial y ruptura del sistema de partidos

La elección de Emmanuel Macron en 2017 no inaugura una nueva lógica constitucional, pero sí acelera de forma decisiva una mutación ya latente del régimen de la V República: la descomposición del sistema de partidos que había sustentado, desde sus orígenes, el funcionamiento efectivo del presidencialismo mayoritario. La victoria de un candidato ajeno a las grandes familias políticas tradicionales, apoyado en una formación creada ad hoc y carente de implantación territorial sólida, constituye un acontecimiento de alcance estructural, en la medida en que rompe el eje bipolar —derecha gaullista / izquierda socialista— que había permitido, durante décadas, la formación de mayorías claras y coherentes en la Asamblea Nacional.

Desde el punto de vista institucional, el primer quinquenio de Macron mantuvo una apariencia de normalidad presidencialista, apoyada en una mayoría amplia que permitió un funcionamiento clásico de monismo presidencial.

Esta estabilidad resultó, sin embargo, frágil: la mayoría presidencial fue desde el inicio personal y poco estructurada, lo que, unido a la debilidad partidista e ideológica de *La République En Marche*, aceleró el desgaste del fenómeno mayoritario.

La recomposición presidencial de 2017 debe interpretarse, por tanto, menos como una restauración del modelo gaullista que como una fase transitoria, en la que el presidencialismo sobrevive apoyado más en la figura del jefe del Estado que en la solidez del sistema político que lo rodea. El régimen siguió funcionando, pero lo hace ya sobre bases notablemente debilitadas.

El rasgo verdaderamente novedoso del período abierto en 2017 no reside tanto en la figura de Emmanuel Macron como en la aceleración de una tendencia de fondo: la erosión progresiva del fenómeno mayoritario, que durante décadas permitió el funcionamiento monista del régimen.

12. La doble cita electoral de 2022 y la ruptura del equilibrio mayoritario en la V República

Las elecciones presidenciales y legislativas celebradas en Francia en 2022 han supuesto un punto de inflexión en la evolución reciente del régimen de la V República, al alterar de manera profunda los equilibrios políticos surgidos tras los comicios de 2017. La reelección de Emmanuel Macron en la elección presidencial no se tradujo, como había sido habitual desde la instauración del

quinquenio, en la obtención de una mayoría parlamentaria sólida y homogénea en la Asamblea Nacional. Muy al contrario, las elecciones legislativas revelaron una fragmentación inédita del hemiciclo, estructurado en tres grandes bloques ideológicamente enfrentados y de peso numérico comparable, sin que ninguno de ellos dispusiera de la capacidad suficiente para imponer por sí solo una línea de gobierno coherente y estable.

Este resultado marca una ruptura con la lógica mayoritaria que había permitido, durante décadas, el funcionamiento eficaz del presidencialismo francés. El jefe del Estado, aun conservando intactas sus prerrogativas constitucionales, se ve privado del soporte político que convertía esas facultades en un verdadero poder de dirección. El Gobierno, por su parte, queda expuesto a una inestabilidad estructural, al no poder apoyarse en una mayoría disciplinada y verse obligado a recurrir, de forma recurrente, a los instrumentos del parlamentarismo racionalizado para asegurar la adopción de sus textos fundamentales. Se abre así una fase ambigua, que no responde plenamente ni al esquema clásico de la cohabitación ni al del monismo presidencial, y que reactualiza la hipótesis de un funcionamiento dualista del Ejecutivo.

La evolución posterior ha venido a confirmar esta lectura. La decisión del presidente de convocar elecciones legislativas anticipadas tras el fuerte retroceso sufrido por su formación en las elecciones europeas —adoptada contra el criterio de buena parte de su entorno— ha desembocado en una situación sin precedentes en la V República. La nueva Asamblea Nacional surgida de los comicios presenta un grado de fragmentación aún mayor, con una mayoría presidencial claramente debilitada y una oposición incapaz de articular una alternativa gubernamental, pero perfectamente capaz de bloquear la acción del Ejecutivo. El recién nombrado primer ministro se ve así obligado a gobernar sin mayoría, bajo la amenaza constante de la censura parlamentaria y dependiendo, de facto, de abstenciones tácticas que responden más a cálculos estratégicos que a una lógica de colaboración institucional.

Esta evolución ha despojado a la elección presidencial de su carácter decisivo, convirtiendo las legislativas en una auténtica tercera vuelta capaz de redefinir el mandato presidencial y de generar situaciones intermedias de bloqueo o dualismo. Los comicios de 2022 confirman así la erosión del fenómeno mayoritario y la polarización del sistema de partidos, fruto de una estrategia centrista supuestamente transversal que, paradójicamente, ha reforzado a los extremos y debilitado los mecanismos ordinarios de consenso.

En este contexto, la práctica constitucional revela una vez más que la hegemonía efectiva del presidente de la República es estrictamente proporcional al respaldo del que dispone en la Asamblea Nacional. Cuando ese respaldo es amplio, el sistema funciona de manera claramente presidencial; cuando es hostil,

deriva hacia la cohabitación; cuando es insuficiente y fragmentado, emerge un funcionamiento dualista inestable, en el que el primer ministro se ve sometido de forma particularmente intensa al principio de la doble confianza.

13. La disolución anticipada de la Asamblea por Macron en 2024

La disolución anticipada decidida por el presidente tras su derrota en las europeas, presentada como clarificación democrática, ha producido un resultado singularmente desestabilizador, al agravar la fragmentación parlamentaria y dificultar seriamente la gobernabilidad.

Las elecciones legislativas subsiguientes han dado lugar a una Asamblea Nacional sin mayoría absoluta posible, estructurada en tres bloques ideológicos de fuerza comparable y sin capacidad real de coalición estable. El primer ministro designado, Michel Barnier, se enfrenta así a la tarea de dirigir la acción gubernamental en un contexto de extrema debilidad parlamentaria, sometido desde el inicio a la presión constante de la oposición de izquierdas —vencedora nominal de los comicios— y a la amenaza latente de una censura que sólo ha podido evitarse, en una primera ocasión, gracias a la abstención estratégica de la extrema derecha. Esta última se reserva explícitamente la posibilidad de retirar su apoyo tácito si el Gobierno traspasa determinadas líneas políticas, lo que introduce un factor adicional de inestabilidad y condicionamiento externo de la acción gubernamental.

El brusco desplazamiento del voto entre la primera y la segunda vuelta de las elecciones legislativas, en un intervalo temporal extremadamente reducido, revela un profundo desgaste de la figura presidencial. Que una formación de extrema derecha encabezara la primera vuelta para verse desplazada, pocos días después, por una coalición de izquierdas, relegando a la mayoría presidencial a una posición secundaria, sólo puede explicarse por una desafección acelerada del electorado hacia el jefe del Estado. A Emmanuel Macron se le reprocha crecientemente un ejercicio del poder de carácter vertical, personalista y tecnocrático, así como una concepción del Estado más próxima a la lógica de la gestión empresarial que a la de la mediación política propia de un régimen democrático plural.

El llamado «proceso de clarificación», con el que el presidente pretendía frenar el ascenso de la extrema derecha forzando una movilización del centro y de la izquierda, ha producido el efecto inverso al buscado. Lejos de recomponer una mayoría funcional, ha cristalizado en una Asamblea Nacional atomizada, en la que ninguna de las tres principales fuerzas dispone de los escaños necesarios para imponer su programa ni para constituir una mayoría alternativa. La pérdida de un número considerable de diputados por parte del bloque presidencial y de sus

aliados tradicionales augura una legislatura marcada por el recurso constante a los mecanismos del parlamentarismo racionalizado y por una conflictividad institucional permanente.

Resulta particularmente revelador que el nombramiento del nuevo primer ministro haya sido posible gracias a la actitud calculadamente responsable de la extrema derecha, cuyo liderazgo parece orientado ya hacia la construcción de una imagen de respetabilidad institucional con vistas a las elecciones presidenciales de 2027. El propio presidente de la República se ha apresurado a negar que este apoyo constituya un aval político, mientras que el primer ministro ha evitado fijar líneas programáticas infranqueables, incluso en materias tradicionalmente sensibles, lo que refuerza la impresión de una acción gubernamental condicionada y precaria. La elaboración del presupuesto, que exigirá decisiones fiscalmente impopulares, se perfila como la primera gran prueba de resistencia del ejecutivo.

Este panorama, necesariamente esquemático, pone de relieve una situación constitucional de gran complejidad que exige una lectura jurídica rigurosa. La Constitución de 1958 articula el poder ejecutivo en torno a una estructura bicéfala, integrada por el presidente de la República y el primer ministro, cuya relación funcional depende estrechamente del resultado de las elecciones legislativas. El jefe del Estado está constitucionalmente obligado a respetar ese resultado al designar al primer ministro, so pena de exponerlo a una censura inmediata. Cuando la mayoría parlamentaria es inexistente o fragmentada, como ocurre en la actualidad, el sistema se ve abocado a un funcionamiento inestable que reactiva el principio de la doble confianza y aproxima el régimen a una forma de dualismo institucional no prevista como regla, pero plenamente compatible con la letra de la Constitución.

Desde el nombramiento de Michel Barnier como primer ministro se ha abierto en Francia una fase inédita de funcionamiento institucional caracterizada por la ausencia de mayoría gubernamental estructural, la fragmentación persistente de la Asamblea Nacional y una creciente tensión entre el Ejecutivo y el Parlamento. Esta etapa no puede calificarse propiamente ni de cohabitación -en el sentido clásico de enfrentamiento entre mayorías opuestas- ni de monismo presidencial, sino que responde a una lógica de bloqueo parlamentario prolongado, en la que el Gobierno se ve obligado a negociar texto a texto su supervivencia política.

Los distintos gobiernos que vienen sucediéndose desde la última doblecita electoral en 2022 -desde el último ejecutivo plenamente presidencialista hasta los gabinetes formados tras la disolución- comparten una misma fragilidad de origen: la imposibilidad de articular una mayoría estable capaz de sostener un programa coherente de gobierno. La designación de Barnier, figura

experimentada y de perfil institucional, respondió menos a una lógica política que a una estrategia de contención, orientada a evitar la parálisis inmediata del Estado. Sin embargo, esta solución técnica no ha bastado para restablecer un funcionamiento fluido de las instituciones.

En este contexto, determinados actores, entre ellos François Bayrou, han defendido abiertamente la necesidad de forzar el funcionamiento de la Asamblea Nacional, ya sea mediante una interpretación maximalista de los mecanismos del parlamentarismo racionalizado, ya mediante una presión política constante destinada a obligar a los grupos parlamentarios a asumir responsabilidades de gobierno que no desean ejercer. Estos intentos, lejos de resolver el bloqueo, han puesto de manifiesto los límites de un sistema concebido para producir mayorías claras y no para gestionar una fragmentación tripolar duradera.

La práctica reciente revela así un desplazamiento progresivo del centro de gravedad institucional: la Asamblea Nacional, es incapaz de legislar, pero es plenamente capaz de bloquear cualquier procedimiento en ese sentido; el Ejecutivo, aun conservando formalmente la iniciativa, ve reducido su margen de acción a la gestión de urgencias y al uso defensivo de los instrumentos constitucionales. Esta situación ha generado un bloqueo continuo por parte de la Asamblea no previsto por el constituyente, en donde la imposibilidad de construir mayorías se traduce en una erosión continua de la eficacia gubernamental.

En definitiva, la etapa abierta tras el nombramiento de Barnier confirma que la crisis actual no es meramente coyuntural ni atribuible a errores individuales de liderazgo, sino que responde a una transformación más profunda del sistema de partidos y a la progresiva desaparición del fenómeno mayoritario que había sustentado, durante décadas, el funcionamiento presidencial de la Constitución de 1958. Es en este contexto —marcado por la fragmentación, la volatilidad electoral y la incapacidad de producir consensos duraderos— donde deben situarse las conclusiones generales de este trabajo.

IV. CONCLUSIONES

1. La práctica constitucional de la V República demuestra que el funcionamiento efectivo de las instituciones no depende tanto de la letra de la Constitución de 1958 —relativamente estable desde su adopción— como de la configuración política que resulta de las elecciones legislativas. La experiencia histórica confirma, con una regularidad casi mecánica, que la hegemonía del presidente de la República es exactamente proporcional a la mayoría de la que dispone en la Asamblea Nacional: cuando ésta le es claramente afín, el régimen funciona en clave presidencial; cuando

le es claramente hostil, se impone un funcionamiento parlamentario de cohabitación; y cuando la mayoría es débil o incierta, emerge un dualismo institucional que activa de manera especialmente visible el principio de la doble confianza del primer ministro. De este modo, el fenómeno mayoritario es el interruptor que activa uno u otro funcionamiento, dependiendo de la importancia de esa mayoría y hacia dónde se desplace.

2. La cohabitación, lejos de constituir una anomalía incompatible con la Constitución, ha demostrado ser un funcionamiento plenamente conforme a su letra, aunque inicialmente percibido —en particular durante la primera experiencia de 1986— como un “accidente” del sistema. La reiteración del fenómeno y su progresiva banalización han confirmado que la Constitución de 1958 admite, sin necesidad de revisión formal, un funcionamiento parlamentario en el que el Gobierno se apoya exclusivamente en la mayoría de la Asamblea, mientras el presidente ve reducido su papel a los ámbitos que la práctica constitucional ha ido consolidando como dominios reservados, singularmente la defensa y las relaciones exteriores.
3. Junto a los dos funcionamientos monistas -presidencial y parlamentario-, el análisis histórico pone de manifiesto la existencia de un tercer funcionamiento, menos visible pero plenamente conforme a la Constitución: el dualismo institucional, la materialización de la diarquía que delinea la Constitución, en la que ni el presidente ni la Asamblea pueden imponer por completo su lógica, sino que se ven obligados a colaborar. Este funcionamiento, claramente identificable durante el breve episodio Rocard y, de forma más difusa, en situaciones de mayoría relativa, es aquel en el que el principio de doble confianza del primer ministro -ante el presidente que lo nombra y puede destituirlo, y ante la Asamblea que puede censurarlo- se realiza de manera más intensa y acabada. La experiencia demuestra, sin embargo, que este dualismo es estructuralmente inestable, está en tensión, pues depende tanto de una configuración parlamentaria muy concreta como de una voluntad presidencial de autocontención que rara vez se mantiene en el tiempo.
4. La tensión estructural del régimen nace de la imbricación deliberada de atribuciones entre presidente y primer ministro, que la Constitución de 1958 no resuelve normativamente y remite a la práctica política. Los artículos 20 y 21 consagran la dirección gubernamental de la política de la Nación y la responsabilidad ante la Asamblea, mientras que el artículo 5 atribuye al presidente una función de garantía, arbitraje y continuidad del Estado, formulada en términos abiertos y de fuerte carga simbólica. Esta superposición no configura un ejecutivo bicéfalo ni un cogobierno, sino un esquema potencialmente dual cuya activación depende de la

existencia —o no— de una mayoría parlamentaria homogénea. Cuando esa mayoría existe, la tensión se resuelve en monismo, bien presidencial, bien parlamentario; cuando no existe, el dualismo se hace visible, no como equilibrio funcional, sino como fricción institucional.

5. La figura de François Mitterrand ocupa un lugar central en la evolución de la práctica constitucional durante los períodos de cohabitación. Lejos de resignarse a un papel meramente pasivo, supo explotar con extraordinaria inteligencia las facultades que la Constitución le confería, en particular el poder de nombramiento del primer ministro, el control de la agenda institucional y el ejercicio de un auténtico *pouvoir d'empêcher*, especialmente visible en su negativa a firmar determinadas ordenanzas. Con ello, Mitterrand contribuyó decisivamente a normalizar un margen de poder político presidencial en cohabitación, ampliando el alcance práctico de competencias que, en origen, eran estrictamente formales. Esta herencia sería posteriormente aprovechada por sus sucesores en la cohabitación.
6. Debe subrayarse, finalmente, el papel estructural del sistema electoral mayoritario a dos vueltas como instrumento externo de racionalización del régimen, concebido para producir mayorías claras y permitir el funcionamiento estable de las instituciones. Sin embargo, sin que el sistema haya sido formalmente modificado, su capacidad de generar mayorías se ha visto progresivamente erosionada por la transformación del comportamiento electoral, lo que contribuye de manera decisiva a explicar la crisis actual del fenómeno mayoritario y la emergencia de una situación caracterizada por una creciente «tiranía de la Asamblea» en la que la ausencia de mayorías estructuradas impide tanto el funcionamiento presidencialista como el parlamentario del régimen.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Ardant, Philippe, *L'Article 5 et la Fonction Présidentielle*, 41 *Pouvoirs* 37, 37–50 (1987).
- Ardant, Philippe, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel* (11a ed., Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence [LGDJ] 1990).
- Ardant, Philippe, *Les Institutions de la Ve République* (7a ed., Hachette Livre 2001).
- Avril, Pierre, *Article 8, en La Constitution de la République Française : Analyses et Commentaires* 369, 369–386 (François Luchaire & Gérard Conac eds., 2a ed., Economica 1987).

- Avril, Pierre, *La Ve République : Histoire Politique et Constitutionnelle* (Presses Universitaires de France 1987).
- Avril, Pierre, *Les Conventions de la Constitution : Normes Non Écrites du Droit Public* (Presses Universitaires de France 1997).
- Balladur, Édouard, *Le Pouvoir ne se Partage Pas : Conversations Avec François Mitterrand* (Fayard 2009).
- Cantos Padilla, Isabel María, *El Referéndum Francés de Ratificación del Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa, de 29 de Mayo de 2005*, 65 *Rev. Derecho Político* 271, 271–295 (2006).
- Cantos Padilla, Isabel María, *Las Elecciones Presidenciales y Legislativas de 2002 en Francia*, 55–56 *Rev. Derecho Político* 231, 231–250 (2002).
- Champeil-Desplats, Véronique, *Article 18*, en *La Constitution de la République Française : Analyses et Commentaires* 567, 567–578 (François Luchaire, Gérard Conac & Xavier Prétot eds., 3a ed., Economica 2009).
- Cohendet, Marie-Anne, *La Cohabitation : Leçons d'une Expérience* (Presses Universitaires de France 1993).
- Conac, Gérard, *Article 11*, en *La Constitution de la République Française: Analyses et Commentaires* 418, 418–435 (François Luchaire, Gérard Conac & Xavier Prétot eds., 3a ed., Economica 2009).
- Conac, Gérard, *Titre II : Le Président de la République — Article 5*, en *La Constitution de la République Française : Analyses et Commentaires* 232, 232–275 (François Luchaire & Gérard Conac eds., 2a ed., Economica 1987).
- Debré, Michel, *Trois Républiques Pour une France : Mémoires 1946–1958* (Albin Michel 1998).
- Fernández-Miranda Campoamor, Carmen, *Elecciones Legislativas Francesas de 21 y 28 de Marzo de 1993*, 38 *Rev. Derecho Político* 361, 361–376 (1993).
- Fernández-Miranda Campoamor, Carmen & Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, *Sistema Electoral, Partidos Políticos y Parlamento* (2a ed., Constitución y Leyes, S.A. 2008).
- Guchet, Yves, *La Ve République* (3a ed., Economica 1994).
- Lauvaux, Philippe, *Parlementarisme Rationalisé et Stabilité du Pouvoir Exécutif* (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence [LGDJ] 1997).
- Massot, Jean, *Chef de l'État et Chef du Gouvernement : Dyarchie et Hiérarchie* (La Documentation Française 1993).
- Mellado Prado, Pilar, *La Responsabilidad Política del Gobierno en el Ordenamiento Español* (Publicaciones del Congreso de los Diputados 1988).
- Montesquieu, *De l'Esprit des Lois* (1748).

Reynaud, Paul, Et Après? (Plon 1974).

Sauvadet, François, Raymond Janot : Un Itinéraire Vers l'Essentiel (Les Éditions du Bien Public 1991).

Vedel, Georges, La Constitution de 1958 (Presses Universitaires de France 1993).

III. EL PROCESO DE ELECCIÓN DE LA JUDICATURA

CRITERIOS EPISTÉMICOS Y DE RACIONALIDAD JURÍDICA EN LAS ELECCIONES JUDICIALES DE PERSONAS MAGISTRADAS INTEGRANTES DE CORTES SUPREMAS: ESTUDIO COMPARADO ENTRE MÉXICO, COLOMBIA Y COSTA RICA

EPISTEMIC AND LEGAL RATIONALITY CRITERIA IN THE JUDICIAL ELECTIONS OF MAGISTRATES OF SUPREME COURTS: A COMPARATIVE STUDY BETWEEN MEXICO, COLOMBIA AND COSTA RICA.

Fecha de recepción: 17 de diciembre de 2025 | Fecha de aceptación: 3 de febrero de 2026

José Alejandro PIEDRA PÉREZ*

Resumen

El presente estudio comprende un análisis de derecho comparado respecto de los modelos de selección para las personas juzgadoras integrantes de los Tribunales Constitucionales en México, Colombia y Costa Rica, con el propósito de establecer cuáles criterios epistémicos y de racionalidad jurídica se utilizan como parámetros para su elección y a partir de ahí, establecer semejanzas y diferencias en el abordaje de los modelos utilizados en estos países, con énfasis en elementos claves tales como los requisitos de las personas aspirantes, el sujeto u órgano a cargo de la elección, el eventual riesgo de politización en la escogencia y el tema de la reelección en el puesto.

Palabras clave: elecciones judiciales, cortes supremas, altos jueces, derecho electoral comparado, epistemología, racionalidad, poder judicial.

Abstract

This study includes a comparative law analysis regarding the selection models for the judges of the Constitutional Courts in Mexico, Colombia and Costa Rica, with the purpose of establishing which epistemic criteria and legal rationality are used as parameters for their choice and from there, establishing similarities and differences in the approach of the models used in these countries, with emphasis on key elements such as: The requirements of the applicants, the subject or body in charge in charge of the election, the possible risk of politicization in the choice and the issue of re-election in the position.

Keywords: judicial elections, supreme courts, high court judges, comparative electoral law, epistemology, rationality, judiciary.

* Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica. Especialista en Derecho Notarial y Registral de la Universidad Interamericana y en Delincuencia Organizada y Delitos contra la Función Pública de la Academia de la Magistratura del Perú. Máster en Ciencias Penales de la Universidad Internacional de las Américas. Doctorando del Doctorado Académico en Derecho de la Universidad de Costa Rica. Juez Penal del Poder Judicial de Costa Rica. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-6042-6692>

SUMARIO: I. Introducción. II. La epistemología del proceso de elección. III. Racionalidad en los parámetros de selección. IV. Sistema en México. V. Modelo en Colombia. VI. Esquema en Costa Rica. VII. Puntos de coincidencia y discrepancia entre los modelos de estos países. VIII. Conclusiones. IX. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

La escogencia de las personas juzgadoras integrantes de altas Cortes en Latinoamérica ofrece en la actualidad un panorama variopinto el cual merece ser estudiado como una de las tantas aristas que nos ofrece el derecho electoral. La trascendencia del tema en cuestión no es baladí; la elección de cargos en el escalafón más alto de la magistratura de cualquier país conlleva implicaciones importantes en el tanto, con independencia de las características propias de cada sistema, es a nivel de las Supremas Cortes que se resuelven en definitiva los conflictos de interés jurídicamente relevantes y en donde el papel que juega la jurisprudencia como fuente del derecho se torna clave conforme los criterios vertidos en sentencias, los cuales sientan precedentes en multiplicidad de materias tales como la penal, la civil, la laboral, la mercantil y la constitucional, entre otros ejemplos.

No en vano se ha señalado que, pese a seguir nuestra región un sistema de derecho bajo el esquema romano germánico, en donde la solución a los casos la brinda la ley, en realidad tal aseveración es tan solo un espejismo de la imagen estándar que se tiene del *civil law*, pues como bien lo ha indicado la doctrina, las personas juzgadoras de Estados donde existe el sistema de derecho continental, tienen un poder considerablemente mayor a ser tan sólo simples aplicadores de la legislación, pues cuentan con la facultad no sólo de interpretación sino también de creación del derecho.¹

A partir de lo anterior, es claro que el rol desempeñado por las altas magistraturas dentro del Poder Judicial tiene un efecto pragmático innegable en los usuarios y destinatarios finales del sistema de Administración de Justicia, dada la influencia que sus fallos pueden generar de cara a la solución de los casos sometidos ante los órganos jurisdiccionales, de ahí que el sistema de elección para tales puestos deba estar anclado en parámetros objetivos que garanticen la transparencia ante la ciudadanía, así como también posibiliten el ejercicio del cargo con plena independencia judicial.

¹ Frederick Schauer, Pensar como un abogado: Una nueva introducción al razonamiento jurídico 121 (Marcial Pons 2013) (Esp.). En un sentido similar también lo ha señalado: Eugenio Bulygin, ¿Los jueces crean derecho?, 18 Isonomía 25 (2003) (Esp.).

En las siguientes líneas, se abordará el estudio de este tema desarrollando -a modo de marco teórico- aspectos generales sobre la epistemología de la elección judicial y la racionalidad existente en los parámetros utilizados en tal escogencia. Posteriormente, se analizarán los sistemas así reglados en México, Colombia y Costa Rica, mediante un estudio de derecho comparado a través de la metodología de la microcomparación, revisando la normativa existente al respecto en los ordenamientos jurídicos de estos países. Finalmente, se abordarán puntos de semejanzas y diferencias entre los esquemas así abordados, a partir de elementos concretos como lo son los requisitos de las personas candidatas, quién es el órgano o sujeto a cargo de la decisión de elegir, el alto o menor grado de exposición que se tiene frente a eventuales injerencias políticas, así como el tópico atinente a la reelección o no de estos cargos, todo bajo un enfoque propio del Estado Democrático de Derecho, para así determinar de qué manera se garantiza la independencia e imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional.

II. LA EPISTEMOLOGÍA DEL PROCESO DE ELECCIÓN

El abordaje epistemológico es esencial en todo estudio de las ciencias sociales y el derecho no escapa a esta realidad, siendo necesario analizar la manera en la cual se produce y concibe el conocimiento del objeto de la investigación, sea el proceso para la elección judicial. En ese sentido, Gallego refiere que la conceptualización del objeto de estudio desde el punto de vista epistémico hace referencia no sólo a la manera en la cual se construye el saber, sino también a la forma a través de la cual se define y operativiza un determinado conocimiento en relación con los sujetos, agrupaciones, instituciones y demás vínculos que pueda tener dentro del contexto social en que se desenvuelve.²

Habiendo realizado este breve pero necesario preámbulo, es claro que el tópico de la elección de personas juzgadoras en altas magistraturas pasa primeramente por las siguientes interrogantes: ¿Quiénes son los actores que eligen al alto juez y cómo se justifica su autoridad epistémica para decidir? y ¿Cuál es la clase de saberes considerados como legítimos para elegir a un candidato judicial?

Para dar respuesta a la primera cuestión mencionada *supra*, se estima oportuno analizar primeramente los sistemas de elección judicial que la doctrina ha identificado como los más usuales, para lo cual se abordará lo referido por Vásquez-Mellado García, quien refiere la existencia de tres modelos: designación, concurso de oposición y elección directa. En el sistema de designación, la escogencia del alto juez se hace mediante un órgano o autoridad competente

² José Raúl Gallego, *Diseño conceptual-metodológico para el análisis metateórico de textos científicos*, 31 Comunicación y Sociedad 162-63 (2018) (Esp.).

del Estado, ya sea el Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, o bien mediante una combinación de estos; por su parte, el concurso por oposición conlleva la evaluación exclusivamente de los méritos aducidos por los aspirantes a un determinado puesto o función, a fin de determinar su aptitud y prelación bajo la supervisión de un órgano administrativo y especializado en la materia, por ejemplo, un consejo de la judicatura o entidad afín; y finalmente, la elección directa es un sistema a través del cual los cargos de magistratura se seleccionan mediante el sufragio ciudadano, tal y como se elige a otras autoridades de gobierno, verbigracia, la figura del presidente o la de los parlamentarios.³

De lo analizado líneas atrás puede advertirse cómo el modelo de elección varía según el sujeto que tenga en sus manos la decisión de escoger a la persona candidata judicial (llámese el ejecutivo, legisladores, un órgano vinculado al poder judicial o la ciudadanía), a partir de ahí se puede ir deslindando cuál es el criterio epistémico a través del cual se justifica el sujeto que elige. Así, en el sistema por designación, generalmente las regulaciones están dadas a través de la Constitución Política, es decir, ha sido el constituyente el responsable de establecer a través de las normas establecidas en la Carta Política, el sujeto en cuyas manos está el poder de decisión respecto de quién integrará la Corte Suprema de determinado Estado. Dicho sea de paso, debe señalarse que el sistema de designación es el más usual en la región latinoamericana, siendo el poder ejecutivo o el legislativo (o bien de forma conjunta) los legitimados a elegir.

Llegados a este punto del análisis es menester reflexionar sobre cuáles son los parámetros a través de los cuales los constituyentes en América Latina han determinado la base del sistema de designación, así como los motivos detrás de la selección del actor responsable de decidir en la elección judicial, pues al fin y al cabo, la región tiene una raigambre común respecto del origen histórico del constitucionalismo surgido a partir de los movimientos de independencia acaecidos en el siglo XIX⁴.

Al respecto, se comparte aquí la posición esgrimida por Gargarella en cuanto a una de las características propias del constitucionalismo latinoamericano y el

3 Julio César Vázquez-Mellado García, Selección de jueces, 2014 Rev. Inst. Judicatura Fed. 85-95, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-judicial/article/view/10046>

4 Mauricio García Villegas & César A. Rodríguez, Derecho y sociedad en América Latina: propuesta para la consolidación de los estudios jurídicos críticos, en Derecho y sociedad en América Latina: Un debate sobre los estudios jurídicos críticos 28-31 (Mauricio García Villegas & César A. Rodríguez eds., ILSA, 1ª ed. 2003). Tales autores identifican como rasgos similares en los procesos de independencia y surgimiento del constitucionalismo latinoamericano los siguientes factores: 1) La pobre incidencia social de los cambios económicos, políticos, jurídicos y culturales que el nuevo ideario y las nuevas instituciones jurídicas y políticas trataron de generar; 2) El autoritarismo político y jurídico de las nuevas instituciones propuesto por los líderes de la independencia; 3) La constante utilización de la práctica de creación y reforma del derecho con propósitos de legitimación institucional, más que de eficacia social; 4) La falta de interés en “la voluntad popular” y la idea de soberanía de la Ilustración; y 5) El surgimiento del Derecho positivo como medio de dominación sobre las clases menos favorecidas.

evidente cálculo político que hay detrás de la fijación de la norma fundamental, para tales efectos dicho autor acuña el concepto de “la sala de máquinas de la constitución”, una interesante metáfora para hacer alusión a que, si bien nos desenvolvemos bajo un Estado Democrático de Derecho, existe una parte estructural de las Constituciones Políticas de nuestra región que está oculta (como el cuarto de máquinas de un barco, cuyos pasajeros no lo ven, pero existe para movilizar el buque) y mediante la cual se regula la distribución del poder entre los órganos del Estado, y por supuesto, comprende los mecanismos de toma de decisiones definiendo el quién y el cómo.⁵

A partir de lo anterior es claro que el sistema de designación procura ejercer un control por parte de los otros dos poderes respecto del judicial, dejando para sí la toma de decisión sobre el nombramiento de los jueces supremos, quizás no amparado del todo en una visión democrática de pesos y contrapesos, sino también en la importancia que tiene para los demás poderes del Estado una fiscalización respecto de la persona juzgadora que se elige, dada la trascendencia de sus fallos y el eventual control judicial que pueda ejercer en relación con el resto del aparato del Estado, tal y como resulta característico en los Tribunales Constitucionales.

Bajo ese orden de ideas, se explica por qué en nuestra región prevalece el sistema de designación, mientras que, el concurso por oposición no aparece con tanta regularidad, siendo este esquema más común para cargos de la judicatura de instancias inferiores en donde la autoridad epistémica para su elección proviene de la ley (generalmente la ley orgánica de cada poder judicial) y la delegación de tal proceso en un órgano administrativo -concentrado o desconcentrado- identificado como un consejo de la judicatura.

Ahora bien, respecto del sistema de elección directa y el por qué se deja en manos del soberano la decisión de quiénes integrarán las altas cortes, tiene una base proveniente de los Estados Unidos de América en donde tal esquema de elección se aplica, debiendo escudriñar aquí su razón de ser, esto derivado del proceso de independencia de aquel país respecto de Gran Bretaña, prevaleciendo en aquel contexto histórico una desconfianza respecto de la ley, dado que el dominio inglés se reflejó sobre las colonias norteamericanas, por ejemplo, a través de leyes de fijación de impuestos, todo lo cual condujo a que, en el sistema norteamericano se diera más preponderancia y confianza a la figura del juez para juzgar a sus pares, deviniendo incluso en la aparición de otras instituciones propias del *common law*, como los juicios por jurado.⁶ No obstante y pese a

5 Roberto Gargarella, La sala de máquinas de la Constitución, en Fundamentos y desafíos de la teoría constitucional contemporánea 115-18 (Pablo Riberi coord., UNAM 2019).

6 Javier Llobet Rodríguez, La Corte Interamericana de Derechos Humanos y las garantías fundamentales 109-10 (Editorial Jurídica Continental 2018).

que el sistema de elección directa es utilizado en aquella nación del norte del continente, es menester aclarar que dicho modelo solo se desarrolla en algunas entidades federales de tal país, pues los jueces federales se eligen mediante el sistema de designación, propuestos por el Presidente y ante el Senado Federal quien aprueba su nombramiento.⁷

Habiendo analizado desde el punto de vista epistemológico quiénes son los actores que dentro del marco institucional del Estado Democrático de Derecho eligen al alto juzgador y el porqué de esto, es menester abordar la segunda de las preguntas surgidas al inicio de esta sección, atinente a qué tipo de saberes son considerados legítimos para la selección de una persona candidata judicial.

Sobre este particular debemos analizar qué se requiere en alguien interesado en postular su nombre para integrar una Corte Suprema, surgiendo aquí dos aspectos de innegable importancia: la trayectoria académica y la experiencia práctica. Respecto de los dos primeros tópicos, sea los atestados académicos y la experiencia profesional, podría hablarse aquí de una suerte de epistemología del mérito, en donde De la Torre y Rueda han señalado, respecto de las credenciales académicas y antecedentes educativos de la persona juzgadora, una base fundamental para la impartición de justicia, en donde el aspirante a un cargo de alta magistratura deberá gozar de conocimientos especializados, para lo cual debe exigirse una formación jurídica sólida e integral como requisito *sine qua non*, con conocimientos en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos dada la coyuntura actual de la sociedad.⁸

Al respecto, es claro que quien opte al cargo no sólo debe ser abogado o abogada incorporado al colegio profesional respectivo y con la correspondiente licencia para ejercer, sino también deberá contar con una preparación académica en Derecho cuyos atestados denoten un amplio conocimiento al respecto, así como contar con una praxis forense acumulada, la cual definitivamente sólo la da el paso de los años, a través de un recorrido en donde la resolución de casos y la carrera judicial también son importantes de valorar. Aunado a lo expuesto, es claro que el conocimiento en materia de derechos humanos -como ya se dijo- deviene en un elemento central para quien aspire a un cargo judicial de esta envergadura, al grado de que, a nivel regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos

7 Vázquez-Mellado García, supra nota 3, en 95. Sobre tal aspecto, debe aclararse que, en siete estados de la Unión Americana, los jueces son elegidos por medio de elecciones partidarias. En trece estados, los magistrados son elegidos por medio de elecciones no partidarias. En los estados de Michigan y Ohio, reciben nominación partidaria en una instancia primaria, luego de lo cual los vencedores avanzan hacia otra etapa de selección en donde la elección popular queda fuera. Adicionalmente, en los otros estados, los jueces en general deben superar un concurso para asegurarse una reelección, o bien, participar de un referéndum para garantizar su permanencia. Ver al respecto: Matthew E. Libonati, Tribunales Estatales y “Estado de derecho”, en Fundamentos y desafíos de la teoría constitucional contemporánea 115-18 (Pablo Riberi coord., UNAM 2019).

8 Gabriela Ruiz de la Torre & David Xicoténcatl Rueda López, La inviabilidad del voto popular para elegir ministros, magistrados y jueces en México, 36 Región y Sociedad (2024).

ha dejado en claro el deber de los jueces nacionales de aplicar el control de convencionalidad, sea la obligación de hacer operativa la Convención Americana de los Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales afines en el ámbito interno frente aquellas normas internas contrarias.⁹

El rubro de la experiencia, también se ha señalado como un factor de peso, pues la importancia del tiempo servido como requisito para acceder a un alto cargo en la Administración de Justicia va más allá de un aspecto meramente formal y se constituye en un requerimiento para el puesto vinculado directamente a la idoneidad de quien aspire a una alta magistratura, máxime en materias como la constitucional.¹⁰ Al respecto, es claro que el candidato judicial debe haber contado ya con cierto recorrido profesional, el cual le permita una comprensión y visión íntegra del sistema, al tiempo que, una persona con una amplia trayectoria como profesional en Derecho o con una extensa carrera judicial a sus espaldas contará con mayores herramientas intelectivas a la hora de resolver un caso complejo, tal cual suele ocurrir en las últimas instancias procesales, sea de apelación, casación o bien de naturaleza constitucional.

Este último detalle va aparejado con lo que se conoce como la capacidad de razonamiento prudencial, visto también un presupuesto legitimador de la idoneidad de la persona candidata judicial, que va de la mano con la experiencia al ser parte del proceso de madurez del operador en derecho. Sobre este tópico se ha indicado en doctrina:

La prudencia se logra como resultado de la madurez, por tal razón otro criterio que ayuda a la selección y que habría de tenerse en cuenta son los años de ejercicio profesional, de labor académica o de permanencia en la rama judicial; ese tiempo ha de ser suficiente para acreditar la experiencia que exige la prudencia, esto es, por lo menos veinticinco años¹¹

Si bien la propuesta así transcrita refiere un *quantum* mínimo veinticinco años de experiencia como requisito de admisibilidad para postular una candidatura como persona juzgadora de una Corte Suprema de Justicia, este umbral lo

9 Sobre el control de convencionalidad ver, entre otras, Caso Almonacid Arellano vs. Chile, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Corte IDH (ser. C) No. 154 (26 de septiembre de 2006); Caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Corte IDH (ser. C) No. 158 (24 de noviembre de 2006); Caso La Cantuta vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Corte IDH (ser. C) No. 162 (29 de noviembre de 2006); y Caso Gelman vs. Uruguay, Fondo y Reparaciones, Sentencia, Corte IDH (ser. C) No. 221 (24 de febrero de 2011).

10 Javier Aldana Rojas & Édgar Antonio Guarín Ramírez, Los límites de la teoría del equilibrio como alternativa de solución a la cuestión de la prevalencia del poder del Alto Tribunal de lo Constitucional en Colombia, 11 Rev. Virtual Vía Inveniendi et Iudicandi 61–62 (2016).

11 Édgar Antonio Guarín Ramírez et al., La capacidad de razonamiento prudencial como criterio de elección de los magistrados de las Altas Cortes en Colombia: una propuesta de cambio para garantizar el mérito, la independencia y la transparencia, 14 Rev. Iusta 31 (2019) (Esp.).

considero como un parámetro orientador según la propuesta planteada por la obra citada, sin que quiera decir, que sea esta la cantidad de años laborados que deba exigirse en todos los casos a la persona postulante.

Por último, para cerrar este acápite, debe abordarse en otro aspecto relevante en relación con el saber del candidato judicial, propiamente en lo atinente a su afinidad ideológica, amén de estimarlo un aspecto necesario en el análisis de cara a su proceso de selección. Tan solo por mencionar algunos ejemplos de su incidencia en la práctica, en el ámbito penal es menester abordar si la persona aspirante es partidaria de la teoría del derecho penal del enemigo o bien, es partidario de la justicia restaurativa o de aplicación de medidas alternas en el proceso penal que desplacen la aplicación de penas privativas de libertad u otras más perniciosas por otro tipo de maneras de solución al conflicto, amén que tales visiones pueden permear de distintas formas lo que pueda resolver un alto tribunal especializado en la materia. Igualmente, corre la misma suerte la opinión que pueda tener algún candidato a un Tribunal Constitucional en temas sensibles vinculados al derecho a la vida tales como el aborto, o bien aspectos de índole social como los regímenes de pensiones y jubilaciones en una sociedad evidentemente capitalista.

No debe perderse de vista que, como lo indica Haba, la persona juzgadora tiene posicionamientos ideológicos como cualquier otro ser humano con convicciones propias sobre temas religiosos, políticos y morales, entre otros; es decir con una cosmovisión del mundo que, en ocasiones plasmará a través de cierta doctrina o interpretación de la ley, según el caso que le corresponda resolver.¹²

Sobre ese particular los sesgos ideológicos¹³ que pueda presentar la persona candidata al cargo judicial, son parte innegable de su humanidad y a su vez se constituye en otro aspecto de carácter epistemológico para ser valorado. Precisamente, en el siguiente acápite, se hará referencia ya al modo de justipreciación de los diversos parámetros empleados para determinar quién puede ser mejor postulante, tema indisolublemente vinculado a un aspecto de racionalidad en los parámetros de selección.

III. RACIONALIDAD EN LOS PARÁMETROS DE SELECCIÓN

De entrada, la racionalidad en lo jurídico es un término que, conforme a la filosofía del Derecho es considerado por lo general como polisémico, no obstante

12 Pedro Haba, Del “subjetivismo” en la decisión judicial (la cabeza del juez): Realismo jurídico como opción frente a los ilusionismos normativistas, 15 *Hermenéutica* 41 (2011).

13 El sesgo ideológico ha sido visto enfocado por la doctrina especialidad dentro del denominado sesgo de afinidad en la persona juzgadora, el cual abarca varios “subtipos” de sesgos tales como el sesgo de grupo, alteridad y representatividad. Ver al respecto: Ignacio Sancho Gargallo, La incidencia de los sesgos cognitivos en el enjuiciamiento 167–80 (Tirant lo Blanch 2024).

para efectos del presente trabajo partiremos de dos premisas las cuales estimo trascendentales en cuanto al abordaje de la racionalidad jurídica, pues a través de éstas se examinarán los modelos para la toma de decisiones en la selección de los altos jueces vistos en el acápite anterior, a fin de determinar si puede existir una metodología la cual pueda ser susceptible de ser medible, coherente, transparente y primordialmente fundada.

En ese sentido, primeramente debemos partir de la racionalidad *strictu sensu*, sea aquella propia de ser utilizada en las ciencias naturales y que sea posible adaptarla a las ciencias sociales, aún con sus limitaciones por su objeto de estudio. Así Haba ha indicado al respecto:

Racionalidad en sentido estricto. En general: modelos de razonamiento netamente intersubjetivos (al menos entre los conocedores de las disciplinas respectivas), en lógica formal o los acreditados en ciencias de la naturaleza. Y para las ciencias sociales, tal sentido señala la adaptación técnica de medios empíricos necesarios o convenientes para alcanzar de modo efectivo un fin dado, haciendo abstracción de los juicios de valor sobre esos medios en sí mismos o sobre ese fin: racionalidad “formal”, “razón instrumental”.¹⁴

A partir de lo expuesto, resulta imperativo abordar la segunda de las premisas, propiamente la acción racional con relación a fines *versus* la acción racional con relación a valores planteada por Weber. Así, la acción racional con arreglo a fines analiza la conducta tendiente a alcanzar una meta concreta en donde los mecanismos para procurar tal propósito son escogidos a través de forma técnica y empírica con el afán de ser eficaces, se trata pues de una racionalidad instrumental, lo cual se traduciría en el ámbito de lo jurídico como el derecho visto como un instrumento para alcanzar fines dentro del ámbito social y no como un fin en sí mismo. En contraposición con lo anterior, la acción racional con arreglo a valores está guiada por una cuestión axiológica, sea de carácter ético, moral o ideológico, en donde se deja de lado el aspecto instrumental.¹⁵

Traducido lo anterior al tema de interés en este trabajo, podemos hablar entonces de que los modelos de selección pueden responder a una racionalidad instrumental amparada en la medición de aspectos objetivos tales como la experiencia laboral y académica, evaluaciones de desempeño aplicadas en

¹⁴ Pedro Haba, ¿Qué quiere decir “racional”? (Multiusos de ese término persuasivo), 160 Rev. Cienc. Soc. 167 (2018).

¹⁵ Max Weber, Ensayos sobre metodología sociológica 175–79 (Pietro Rossi intr., José Luis Etcheverry trad., Amorrortu 1973). En un sentido similar Haba, analizando la obra de Weber, hace mención a que la racionalidad con arreglo a valores es entendida también con racionalidad material. Ver al respecto: Haba, *supra* nota 14, en 170.

los cargos donde se han desempeñado las personas aspirantes, publicaciones realizadas en medios especializados, puntajes obtenidos en test o pruebas de conocimientos, entre otros que se verán líneas más adelante. Por otro lado, la racionalidad material se refleja a través de aspecto sustantivos y axiológicos como por ejemplo, la ponderación de ciertos rasgos en los candidatos respecto de su línea argumentativa en temas de independencia judicial y derechos humanos, es decir la escogencia pasa por un aspecto de valores y principios en la persona postulante. Ergo, la elección de altos jueces fluctúa entre una racionalidad instrumental y otra axiológica, así reflejada en la metodología seguida según el sistema por el cual se realiza tal selección.

De lo expuesto, en los modelos de designación y elección directa puede afirmarse que, operan con base en una racionalidad material o axiológica en donde impera más un juicio de valor que uno de carácter instrumental. A ese respecto, las personas aspirantes a la alta magistratura deben poseer una serie de requisitos básicos para su admisibilidad según lo regle así la Constitución Política o alguna ley especial, los cuales son por lo general, verbigracia, contar con determinada edad, estar titulado como abogado y contar con determinados años de experiencia, entre otros. A partir de ahí, una vez inscritos en el proceso de escogencia y realizada la verificación formal de tales requerimientos, su elección pasa a ser una decisión en donde los aspectos objetivos dan paso criterios subjetivos, ideológicos, políticos y valorativos, ya sea si el sujeto que decide lo es la ciudadanía con derecho a voto conforme en el padrón electoral levantado por el órgano a cargo del procedimiento (como ocurre en la elección popular); o bien, según si quien decide son los parlamentarios del Poder Legislativo respectivo, o bien en conjunto con el Poder Ejecutivo, a través del sistema de designación.

Por otro lado, tenemos en el polo opuesto el concurso por oposición, basado en una racionalidad instrumental y por ende con elementos medibles y técnicamente más cuantificables, en donde la escogencia estará bajo la supervisión de una entidad pública que puede ser, por ejemplo, un consejo de la judicatura u órgano institucional similar.

Sobre el particular conviene aquí repasar algunos elementos trascendentes identificados en la doctrina en relación con la racionalidad del concurso por oposición, tanto de los elementos incluidos en una evaluación objetiva en la cual serán incluidos las personas aspirantes, como del órgano encargado de fiscalizar dicha elección.

Bajo ese orden de ideas, el sistema de elección mediante oposición debe cuantificar el tiempo de experiencia de la persona candidata ya sea fuera o dentro del Poder Judicial, siendo considerado en este último caso si el aspirante tiene ya una carrera judicial consolidada, sin que este requerimiento en años

de recorrido profesional o tiempo servido sea el único en convertirse en el más preponderante, pues ha de complementarse con otros factores de evaluación, como lo pueden ser exámenes de conocimiento de la materia mediante las cuales se pueda cuantificar la capacidad e idoneidad, por ejemplo en cuanto a la capacidad de argumentar u otras habilidades necesarias para el cargo.¹⁶

Unido a ello, ha de ponderarse la formación académica en cuanto al nivel de estudios de la persona candidata, vinculado a la existencia de publicaciones científicas en el área de experticia, otorgándose un puntaje al respecto. Tales aspectos de índole académicos deben ponderarse en conjunto con la idoneidad psicológica, en donde las pruebas psicométricas y las evaluaciones aplicadas por profesionales en dicha rama son de transcendencia (tal cual se aplican en la actualidad en muchos otros puestos de trabajo públicos o privados), con el fin de identificar si la persona aspirante encuadra dentro del perfil competencial del cargo.¹⁷

En igual sentido, el proceso de oposición debe regirse por un principio de igualdad de oportunidades, en donde no deben existir discriminaciones entre los aspirantes, y a su vez, debe garantizarse que tal igualdad sea efectiva y no solo formal.¹⁸ Piénsese, por ejemplo en un aspirante que presenta algún tipo de discapacidad visual o auditiva, su ingreso al proceso de selección debe permitírsele no sólo en el papel (sea porque el principio de igualdad está reconocido en la Constitución o la ley), sino que tal situación debe ser materializada en la realidad, facilitándole verbigracia, las comunicaciones que se emitan durante el proceso de selección de forma tal que puedan ser accesibles de acuerdo con sus capacidades.

Ahora bien, respecto del órgano encargado de fiscalizar el concurso de oposición, se ha considerado que éste corresponda a un consejo de la judicatura, es decir integrado por personas juzgadoras tal cual se sigue en muchos países europeos¹⁹. En ese sentido, al ser un órgano administrativo deberá respetar las prerrogativas y garantías que supone el Derecho Administrativo y respecto de quienes participarán en el proceso de elección, tales como el derecho subjetivo a concursar traducido en el derecho a ser admitido como inscripto, a no ser excluido indebidamente de la lista de aspirante, la terna o la designación final, lo cual implica que, el órgano fiscalizador -al estar inserto del ámbito administrativo- deberá emitir de manera fundada todos los actos administrativos que emita y en donde las facultades discrecionales como administración activa

16 José María Fernández Seijo, El acceso a la carrera judicial mediante oposición libre, en *Política de Selección de Jueces* 214-26 (Consejo General del Poder Judicial de España 2008).

17 Guarín Ramírez et al., *supra* nota 11, en 31.

18 Fernández Seijo, *supra* nota 16, en 341.

19 Omar Vargas Rojas, Sistema de Elección de Magistrados(as): Talón de Aquiles de la justicia costarricense, 119 *Rev. Cienc. Juríd.* 96 (2009).

quedarían reducidas si el proceso de selección y las atribuciones del órgano a cargo del procedimiento están regladas y bien definidas mediante las normas que lo rigen.²⁰

A partir de lo indicado *supra*, se tiene por abordado, a grandes rasgos, los aspectos más generales sobre racionalidad jurídica vinculadas en cuanto al tema de la elección judicial de altas magistraturas, a efecto de que, junto con el estudio de la cuestión epistemológica visto en el acápite anterior, sirva como un breve marco teórico de cara al análisis comparado que de seguido se realizará.

IV. SISTEMA EN MÉXICO

En los Estados Unidos Mexicanos operó recientemente una reforma constitucional, propiamente el 16 de septiembre de 2024, como consecuencia de una iniciativa del anterior Presidente de la República de aquel país denominada “Plan C Judicial”²¹, a través de la cual se introdujo el sistema de elección mediante voto popular para los altos jueces integrantes (denominados ministros y ministras) de la Suprema Corte de la Nación, y si bien es cierto tal esquema abraza también a otros puestos de personas juzgadoras de grado inferior, en este acápite y conforme los alcances de este trabajo, el estudio se centrará en los puestos de altas magistraturas.

De esta manera, de acuerdo con la Constitución Política de este país²², el proceso de elección judicial de sus personas ministras integrantes de la Suprema Corte, plantea de entrada los siguientes requisitos para sus aspirantes según el artículo 95: Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; contar con título profesional de licenciado en derecho expedido legalmente y un promedio general de calificación de, cuando menos, ocho puntos o su equivalente, y de nueve puntos o su equivalente en las materias relacionadas con el cargo al que se postula, ya sea en pregrado, grado o posgrado; se requiere además práctica profesional de cuando menos cinco años en el ejercicio de la actividad jurídica; así como gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de

20 Julio Rodolfo Comadira, El control judicial de las decisiones del Consejo de la Magistratura. Con particular referencia a los procedimientos de selección de magistrados, en 1 Derecho Procesal Administrativo 444–56 (Juan Carlos Cassagne ed., Hammurabi 2004).

21 La reforma en cuestión entró en vigor un día posterior a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, o sea, el 15 de septiembre de 2024. Ver al respecto: ¿Qué sigue tras la entrada en vigor de la reforma judicial?, Alto Nivel (17 de septiembre de 2024), <https://www.altonivel.com.mx/que-sigue-tras-la-entrada-en-vigor-de-la-reforma-judicial/>.

22 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [C.P.], arts. 94–100, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 15-09-2024, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/966422/Constitucion_Politica_de_los_Estados_Unidos_Mexicanos.pdf (última consulta el 23 de noviembre de 2025).

prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; adicionalmente se solicita residir en el país durante los dos años anteriores al día de la publicación de la convocatoria para elecciones; y finalmente la persona postulante no puede haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de la publicación de la convocatoria de marras.

De los requisitos en cuestión, se advierte una serie de requerimientos no solo de admisibilidad (nacionalidad, residencia, título habilitante, entre otros) sino también aquellos vinculados a los antecedentes de la persona candidata, lo cual se estima importante de cara a la idoneidad del puesto como, por ejemplo, el tópico atinente a eventuales conductas delictivas previas, así como la regulación expresa de incompatibilidad de puestos, lo cual se estima importante a efecto de que una misma persona no ostente dentro de un período próximo o cercano varios puestos en distintos poderes de la República. En cuanto al plazo del nombramiento para ministro y ministra de la Suprema Corte, se establece en doce años y no se permite la reelección (artículo 95), siendo que sobre este último aspecto se retomará nuevamente al abordar el caso de Costa Rica.

Sobre el procedimiento de elección propiamente dicho y según el ordinal 96, quedó derogado el anterior esquema de designación presidencial con ratificación del Senado y se sustituye mediante el sistema de candidaturas propuestas por parte de los tres poderes del Estado, cada uno postulando tres aspirantes. Cada poder deberá estipular medios a través de los cuales el proceso de escogencia de las personas propuestas haya sido público, transparente e inclusivo para seleccionar aspirantes, siendo que este último aspecto atinente a la inclusividad abarca también criterios referentes a la paridad de género, factor importante para garantizar el derecho a la igualdad.

Igualmente y como parte del procedimiento, corresponderá al Senado de la República publicar la convocatoria dentro de los treinta días naturales posteriores al inicio del primer período ordinario de sesiones del año anterior a la elección. Finalmente y en cuanto al proceso electoral, una vez lista la convocatoria, el Senado remitirá las listas al Instituto Nacional Electoral, el cual efectuará los cómputos de la elección, publicará los resultados y entregará las constancias de mayoría a las candidaturas que obtengan el mayor número de votos, asignando los cargos alternadamente entre mujeres y hombres.

Debe señalarse que este procedimiento no ha estado exento de críticas. Por ejemplo, Reyes ha referido que el proceso de elección judicial mediante voto popular se caracteriza por un estricto control político en donde el Senado tendría un rol trascendente al tener a cargo la emisión de la convocatoria para

las elecciones y verificar si las personas candidatas cumplen con los requisitos de elegibilidad. Del mismo modo, considera dicho autor que en realidad el proceso de elección popular se desnaturalizaría, amén de que las personas aspirantes como ministros y ministras de la Suprema Corte son propuestas por los Poderes del Estado, limitándose el acceso a quienes cuenten con respaldo político y partidario mayoritario.²³

Por otro lado, otros autores estiman que el sistema mediante el cual cada poder del Estado propone candidatos para el cargo de alto juez, es atentatorio de la teleología de la división de poderes conforme la concepción tradicional y clásica de Montesquieu, argumentándose que los miembros de la Suprema Corte no deben ser electos mediante voto directo pues en sus funciones se encuentra ejercer un control jurídico hacia las acciones formales y materiales del ejecutivo y legislativo.²⁴

Por último, cabe resaltar un estudio reciente por parte de Márquez-Regalado y Martínez-Tarango, el cual se ha dedicado al análisis de posiciones tanto a favor como en contra de las elecciones judiciales a través del voto popular, en donde si bien se reiteran posturas como las expuestas en los dos párrafos anteriores respecto a criticar el esquema adoptado en 2024, también se ponderan tesis a favor, primordialmente a partir de quienes promovieron la iniciativa, tales como una mayor legitimidad democrática dentro del Poder Judicial al ser electos los altos cargos por la ciudadanía, así como refuerzo de la soberanía popular en la impartición de justicia, señalándose al respecto:

A partir del análisis de los datos de este trabajo, es posible apreciar, con meridiana claridad, que las diferentes argumentaciones en contra de las iniciativas que proponen la elección de ministros, magistrados y jueces, tienen sustento en la tradición jurídica, algo que, por una parte, permite a su vez hablar sobre una tendencia a conservar el *statu quo*.²⁵

Es claro que toda reforma a algún esquema electoral dentro de un régimen democrático siempre generará polémica y recelo, con presencia de partidarios y detractores, empero también es parte del ejercicio propio de quienes vivimos en un Estado Democrático de Derecho el escudriñar y profundizar en los fundamentos detrás de los cambios en las estructuras de elección de miembros

23 Javier Martín Reyes, La elección popular de los poderes judiciales en México: breve radiografía del “Plan C”, en Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales 319, 328–29 (UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas 2024).

24 Sergio Saúl Martínez Silva & Paola Stephania Muñiz Lupian, Elección popular de jueces en México: Problema en materia de impartición de justicia, 1 Rev. Lechuzas, no. 2, 2024, en 27.

25 Socorro Márquez-Regalado & Rodrigo Ramírez-Tarango, Categorías temáticas comparadas sobre la elección popular de jueces en México hasta julio de 2024, 54 Cuestiones Constitucionales 38 (2025).

de los supremos poderes, así como evaluar su impacto positivo o negativo, el cual en la experiencia de México resulta sumamente reciente para ponderar el éxito o no del sistema ahora establecido.

V. MODELO EN COLOMBIA

Las magistraturas en las altas cortes de la República de Colombia están ubicadas en tres tribunales supremos diferentes: la Corte Suprema de Justicia como máximo Tribunal de la Jurisdicción Ordinaria, integrada por veintitrés personas magistradas; el Consejo de Estado que funge como máximo Tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, compuesta por treinta y una altas personas juzgadoras; y la Corte Constitucional, que es constituida por nueve magistraturas.²⁶

El sistema de elecciones judiciales está establecido mediante procedimientos claramente diferenciados, pues mientras los puestos de magistraturas de la Corte Suprema y el Consejo de Estado son escogidos por el propio Poder Judicial a través del Consejo Superior de la Judicatura por cargos de ocho años sin reelección; en el caso del máximo Tribunal Constitucional de Colombia los altos cargos en mención son electos mediante el Senado a través de ternas presentadas por quien ejerza el cargo de Presidente de la República, la Corte Suprema y el Consejo de Estado.²⁷

Al igual que en la sección anterior, se enfocará el análisis normativo del proceso de elección a partir de dos aspectos: los requisitos de las personas candidatas, y el proceso de elección en sentido estricto. Bajo ese orden de ideas, la Constitución Política de la República de Colombia²⁸, en su artículo 232, dispone los siguientes requerimientos: ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio, además de ser abogado; adicionalmente, no haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; y finalmente, como requisito propio del ámbito de la experiencia, haberse desempeñado durante quince años en cargos a nivel judicial o en el Ministerio Público, o bien haber ejercido con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente. Respecto de los cargos de persona magistrada de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, la cátedra universitaria deberá haber sido ejercida en disciplinas jurídicas relacionadas con el área de la magistratura a ejercer.

26 Cyrus R. Vance Center for International Justice & Federación Latinoamericana de Magistrados, Diagnóstico sobre la independencia del sistema judicial en Colombia 6 (septiembre de 2023).

27 *Id.* en 6.

28 Constitución Política de Colombia [C.P.], arts. 231–32.

En lo que atañe al procedimiento de elección, respecto de la Corte Suprema y Consejo de Estado, éste está reglado en el ordinal 231 constitucional, el cual reza así: “Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos por la respectiva Corporación, previa audiencia pública, de lista de diez elegibles enviada por el Consejo Superior de la Judicatura tras una convocatoria pública reglada de conformidad con la ley.”²⁹

Se aclara a su vez que, el guarismo antes mencionado de la Constitución Política hace referencia a la Ley No. 270 de 1996 denominada Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, propiamente en sus artículos 149 a 152 que establece el período de nombramiento de hasta ocho años en el cargo, la prohibición de reelección, así como el sistema de elegibles y la obligación de convocatorias públicas.³⁰

De lo abordado hasta ahora, llama la atención como en el caso de la Corte Suprema y el Consejo de Estado, los altos cargos en mención son elegidos por medio de un consejo de la judicatura, es decir, las personas aspirantes son electas por sus pares dentro del mismo Poder de la República al que pertenecen, y si bien no hay un concurso de oposición, se asemeja mucho a éste en cuanto al órgano que fiscaliza el proceso.

Cabe resaltar que, al igual que el modelo de elección popular visto en México, el modelo de escogencia a través de un órgano colegiado integrado por jueces bajo del esquema colombiano, se le podría reprochar a modo de crítica, lo apuntado por Vargas Rojas al estudiar algunos modelos similares al aquí esbozado, explicando que si bien el sistema de elección mediante un órgano contralor integrado por un consejo de la judicatura carece de un control político, conllevaría al menos un riesgo, pues: “Podría conducir a un verdadero corporativismo o dictadura judicial, pues siendo mayoría, podría aprovechar la superioridad numérica para privilegiar sus intereses corporativos y dejar de lado los intereses institucionales.”³¹

Por otro lado, en lo atinente a la elección de las personas magistradas de la Corte Constitucional, el ordinal 239 *in fine* de la Constitución Política de la República de Colombia señala lo siguiente: “Los Magistrados de la Corte Constitucional serán elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años, de sendas ternas que le presenten el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.”³²

Ahora bien, tal sistema de elección es propio del modelo de designación en donde el Poder Legislativo es quien escoge a la persona aspirante, sistema el cual como se vio líneas atrás, se le cuestiona el tinte político mediante el cual se lleva

29 Id. Nota técnica: Referencia idéntica inmediata.

30 L. 270, marzo 7, 1996, Diario Oficial [D.O.] (Colom.).

31 Vargas Rojas, *supra* nota 19, en 99.

32 C.P. col., *supra* nota 28, art. 239.

a cabo la toma de decisión, situación la cual ha sido criticada también en el caso colombiano, pues se ha indicado que éste no garantiza mérito ni imparcialidad pues podría pesar la afinidad política más que la trayectoria académica o profesional.³³

En un sentido similar, López Gutiérrez ha referido la identificación de algunas problemáticas en el sistema de elección actual de Colombia, las cuales resume de la siguiente manera:

1. El sistema de elección actual no permite que cualquier ciudadano acceda al cargo y por ello no se cumple con el principio de igualdad.
2. Los requisitos constitucionales que se exigen para ser magistrados no son un parámetro idóneo que permita determinar las capacidades técnicas y personales que se ameritan para el cargo.
3. La intervención de órganos políticos obstaculiza una independencia judicial.
4. Las normas que medianamente regulan el proceso, no determinan criterios específicos para la selección y elección final.
5. La ciudadanía no tiene participación durante el proceso.
6. No se cumple con los principios de publicidad y transparencia.³⁴

No obstante, también se advierte la existencia de un estudio profuso y amplio en relación con la Corte Constitucional de dicho país, desarrollado por Jiménez, en donde se llevaron a cabo estudios mediante entrevistas y revisión de documentos oficiales respecto de las personas magistradas ternadas, su trayectoria de vida y el aporte de éstos al constitucionalismo del Estado, en aras de ahondar sobre los atestados, méritos y aportes que tuvieron tales integrantes del Alto Tribunal.³⁵

De lo expuesto, se advierte el desarrollo dentro de un mismo ordenamiento jurídico, de dos sistemas de elección de altos jueces claramente diferenciables, en donde existen dos tribunales superiores (la Corte Suprema y el Consejo del Estado) con un sistema de elección que recae en un órgano del Poder Judicial, lo cual se estima como no permeado por el control político, más allá de las posibles críticas que puedan establecerse sobre un eventual corporativismo en la escogencia. Por otro lado, respecto del Tribunal Constitucional, su elección mediante el Senado si bien podría analizarse como politizada, debe señalarse que en la formulación de las ternas de candidatos participan los tres poderes de la República proponiendo a sus aspirantes, por lo que el origen de los participantes no es exclusivo de una instancia en particular. Cabe agregar también que, la importancia como se dijo

³³ Guarín Ramírez et al., *supra* nota 11, en 20–21.

³⁴ Leidy Melissa López Gutiérrez, La elección de los magistrados de la Corte Constitucional Colombiana: un estudio comparado en Latinoamérica a partir de los principios de la CIDH, 14 Rev. Iusta, no. 51, 2019, en 13–41.

³⁵ William Guillermo Jiménez, La Corte Constitucional y sus magistrados: derecho constitucional para la humanidad 363–69 (Univ. Libre 2021).

supra de las Cortes Constitucionales en nuestra región, dada la gran cantidad de asuntos trascendentes que en la vida política de un Estado resuelven, lleva consigo aparejado un rasgo político inherente. Lo anterior sin que la reflexión antes expuesta lleve a considerar que el sistema de designación mediante el Poder Legislativo sea el más idóneo.

VI. ESQUEMA EN COSTA RICA

En el caso de la República de Costa Rica, la elección judicial se da por medio del sistema de designación a través del Poder Legislativo, mediante voto emitido por las personas diputadas de la Asamblea Legislativa. El procedimiento previsto en la Constitución Política de 1949 es relativamente sencillo y reglado básicamente en los artículos 158, 159 y 163.³⁶

Tal y como ha sido la línea de análisis en los sistemas de los dos países estudiados previamente, se procederá primero a abordar el tema de los requisitos para aspirar a tal puesto, los cuales están normados en el ordinal 159 antes mencionado: Ser costarricense por nacimiento, o por naturalización con domicilio en el país no menor de diez años después de obtenida la carta respectiva (se aclara que la persona a cargo de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia deberá ser costarricense por nacimiento); además debe ser ciudadano en ejercicio, del estado secolar, mayor de treinta y cinco años, contar con el título de abogado, así expedido o legalmente reconocido en Costa Rica, y finalmente, haber ejercido la profesión durante diez años por lo menos, salvo que se tratare de funcionarios judiciales con práctica judicial no menor de cinco años.

Al respecto, de los requisitos para optar por el cargo no se advierten requerimientos de complejidad, llamando la atención el período mínimo de experiencia exigido, así como tampoco consta la exigencia de requerimientos académicos, o la comprobación de no tener sentencias penales anteriores, como en los otros países estudiados. Del mismo modo los requisitos así analizados pueden tener dos respuestas posibles, un trasfondo democrático que así quiso prever el constituyente, traducido en una mayor participación ciudadana de aquellas personas que, cumpliendo con los requisitos desearan aspirar al cargo; o por el contrario, puede responder a que la emisión de la norma fundamental se hizo en un contexto histórico ya superado sin que se ajuste a las exigencias del contexto social contemporáneo.

De las dos alternativas planteadas impresiona el segundo panorama como la justificación más atinada, pues el momento de la emisión de la Carta Política en Costa Rica prácticamente se ubica a mitad del siglo veinte, en una época

36 Constitución Política de la República de Costa Rica [Const.], arts. 158, 159, 163 (1949).

en donde el acceso a la educación universitaria y propiamente a la carrera de Derecho era sumamente limitada, así como también debe considerarse que el país venía de una guerra civil, la cual sugería la necesidad de un control político en el nombramiento de las altas personas juzgadoras.

Una vez abordado el tema de los requisitos, conviene concatenarlo con la estructura del Poder Judicial en Costa Rica, pues la Corte Suprema de Justicia está integrada por veintidós magistrados, distribuidos en cuatro Salas especializadas según la materia, a razón de cinco altos jueces en las primeras tres Cámaras: la Sala Primera encargada de la materia civil, comercial y quiebras; la Sala Segunda a cargo de la materia de sucesiones, laboral y auxilio judicial internacional; y la Sala Tercera o también llamada de Casación Penal, encargada como lo indica su nombre, de la materia penal y penal juvenil. Finalmente, la Sala Constitucional (la cual funge como Tribunal Constitucional), está compuesta por siete magistrados.³⁷

Ahora bien, en cuanto al proceso de elección propiamente dicho, el ordinal 163 de la Constitución Política costarricense dictamina que la elección y reposición de plazas vacantes en el caso de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se realizará dentro de los treinta días naturales posteriores al vencimiento de su período o la comunicación respecto de la ocurrencia de una vacante. Por otro lado, el ordinal 158 establece que los magistrados serán elegidos por un período de ocho años y por el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Poder Legislativo, exige además que en el desempeño de sus funciones deberán obrar con eficiencia y se considerarán reelegidos para períodos iguales, salvo que la votación no menor de dos terceras partes de la totalidad del Congreso acuerde lo contrario, aclara además tal normativa que las vacantes serán llenadas para períodos de ocho años.

Debe indicarse además que, desde 1999 fue creada la Comisión de Nombramientos, la cual funge como una comisión permanente en la Asamblea Legislativa, su fin es dar seguimiento al proceso de designación de las personas candidatas al puesto de la magistratura, publica los avisos a fin de que los interesados se apersonen al procedimiento de elección, recibe las solicitudes y examina los atestados de los postulantes, lleva a cabo entrevistas y pondera aspectos tales como experiencia, publicaciones, docencia y reputación profesional; luego de lo cual emite un informe al plenario con un dictamen sobre los candidatos recomendados, siendo el pleno de las personas diputadas quienes realizan la votación conforme al procedimiento ya comentado previsto en la Constitución Política.³⁸

37 Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley No. 7333, arts. 49, 54–57 (Costa Rica 1993).

38 Programa Estado de la Nación, Estado de la Justicia en Costa Rica, cap. 8, Evolución del nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia (2014). <https://estadonacion.or.cr/>

El proceso de elección así descrito ha sido objeto de señalamientos por la doctrina costarricense, criticando el sesgo político existente en la escogencia de la persona candidata al ser un órgano político -el Congreso- quien lleva a cabo la designación, siendo que la Comisión de Nombramientos ha sido objeto de reproches al ser calificada como un grupo de carácter genérico, pues igual interviene en procesos de otros altos cargos del Estado tales como la Defensoría de los Habitantes y la Contraloría General de la República, siendo su composición por personas diputadas las cuales carecen de formación especializada. Se ha fustigado también que, el sistema de calificación por puntaje de atestados se combina con aspectos subjetivos de los congresistas al momento de conformar las ternas finales con la emisión del dictamen respectivo ante el pleno de diputados.³⁹

Del mismo modo, han surgido preocupaciones en torno al sistema de designación, por las implicaciones políticas que puede conllevar, amén de surgir eventuales compromisos previos a la elección por parte de las personas candidatas para con el grupo de diputados que votarán por éste, siendo que la independencia e imparcialidad de la justicia en general, podrían verse comprometidos.⁴⁰

También el tema atinente a la paridad de género ha sido objeto de señalamientos, al referir que la Administración de Justicia no ha logrado una paridad de género en este tipo de puestos, reproduciendo lo que ocurre a nivel social en general, en donde las mujeres no tienen igual acceso a ejercer los más altos niveles de la judicatura, presentándose una discriminación al respecto.⁴¹

Por último, respecto de la reelección de personas magistradas, también ha sido objeto de debate, siendo que algunos la consideran positiva, pues al consagrarse la inamovilidad de los magistrados (salvo la destitución por causales concretas), así como su reelección prácticamente automática, protege la independencia judicial, y antes bien, critican que la posibilidad del Congreso de bloquearla sin justificación podría dar espacio a la arbitrariedad y politización.⁴² Por otro lado, otras investigaciones académicas realizadas sobre este tema concreto, concluyen que la reelección tiene desventajas pues el alto juez se declara inamovible y con ello su permanencia en un lapso muy extenso impediría el dinamismo en la jurisprudencia y el cambio que el Derecho requiere de acuerdo con los tiempos,

informes-judicial/informe-i-estado-de-la-justicia/.

39 Manuel Solís Avendaño, Sobre la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica: comentario a propósito de una investigación en marcha, 8 Rev. Maestría Ciencias Penales 5-6 (2016).

40 Vargas Rojas, *supra* nota 19, at 75-76.

41 Doris Arias Madrigal, Transversalidad en la Administración de Justicia: Acerca de la incorporación del género en la elección de Jueces/ezas y Magistrados/as, 1 Rev. Pensamiento Jurídico Feminista 91 (2004).

42 Jorge Enrique Romero Pérez, Derecho Constitucional y Reelección de Magistrados del Poder Judicial, 130 Rev. Cienc. Juríd. 129-33 (2013).

además de que, una vez electa la persona, sería muy difícil removerlo de su puesto salvo sanción disciplinaria o condena penal.⁴³

De lo visto, es evidente que el sistema de elección de personas magistradas en Costa Rica ha sido criticado primordialmente por su designación a través del Poder Legislativo, y las connotaciones políticas que conlleva tal escogencia, así como su reelección prácticamente indefinida salvo causales concretas de remoción, llamando también la atención como la regulación constitucional ha debido ser complementada a través de otros mecanismos para dotarse de más racionalidad el proceso de elección a través de una comisión especial en el seno de la Asamblea Legislativa, en donde la evaluación de elementos objetivos con aspectos subjetivos propios de las personas diputadas ha planteado también dudas al respecto.

VII. PUNTOS DE COINCIDENCIA Y DISCREPANCIA ENTRE LOS MODELOS DE ESTOS PAÍSES

Una vez arribado a este punto del análisis, más allá de las evidentes diferencias que pueden surgir por el sistema de elección popular de México, respecto del método de designación en Costa Rica y del Tribunal Constitucional de Colombia, así como del proceso de elección mediante un colegio de judicatura para el resto de altos jueces en el caso de este último país sudamericano, es importante centrar la atención en cuatro tópicos concretos en relación con la epistemología y racionalidad del proceso de escogencia, a saber: los requisitos de la persona candidata, el sujeto que elige, la eventual politización en el proceso de elección, y por último, el tema atinente a la reelección.

Primeramente, respecto de los requerimientos de aquel que pretenda ser aspirante, deviene en diáfano como en los tres países se exige formación jurídica y experiencia profesional, aunque en diverso grado de exigencia, pues en el caso de los Estados Unidos Mexicanos se requiere al menos diez años de ejercicio profesional, edad mínima de treinta y cinco años, un promedio universitario de estudios elevado, y buena reputación basada en los eventuales antecedentes penales o no que tenga el candidato, así como la incompatibilidad en caso de haber ejercido de previo otros cargos públicos (dato trascendente para evitar que una misma persona “transite” en varios poderes del Estado a la vez), lo cual permite concluir que la Constitución Política de este país contiene una serie de requisitos más detallados y profusos. Similar suerte corre el caso de Colombia en donde además de edad y experiencia, se exige el cumplimiento de otras

⁴³ Francisco Javier Valenciano Rodríguez & Luis Alfredo Galo Rodríguez, La reelección de magistrados en la democracia costarricense: análisis de la inamovilidad de jueces constitucionales en el derecho comparado 184–85 (2019) (Tesis de Licenciatura, Universidad de Costa Rica).

condiciones de mérito ya comentadas *supra*, las cuales sugieren un proceso también exigente en la postulación. Lo anterior no se advierte en Costa Rica, en donde obran requisitos muy generales de idoneidad según el constituyente, a lo cual se suma un sistema poco uniforme de evaluación a cargo de un órgano político dentro del Poder Legislativo, propiamente la Comisión de Nombramientos.

En segundo término, respecto de quién elige a la persona aspirante a la magistratura, tal aspecto de carácter epistemológico revela que, con una contada excepción, la regla en los tres sistemas estudiados sugiere la intervención de órganos de índole político en su designación. Así, si bien en México el sistema es de elección popular, lo es de una papeleta cuya conformación, en cuanto a la designación de los candidatos, depende de la propuesta que así lance el Poder Ejecutivo, el Senado y el propio Poder Judicial, siendo el Poder Legislativo responsable de parte del trámite al respecto, pues la materialización y logística de la elección ya queda en manos del Instituto Nacional Electoral. Respecto de Colombia, si bien existe el excepcional caso de que las magistraturas de la Corte Suprema y el Consejo del Estado quedan en un proceso a cargo del propio Poder Judicial, los altos jueces del Tribunal Constitucional se eligen mediante un sistema de designación del Congreso con participación de los tres poderes en la propuesta de la nómina de personas aspirantes. Por su parte, en el caso costarricense el sujeto elector lo constituyen las personas diputadas de la Asamblea Legislativa, tras la recomendación de una terna propuesta mediante dictamen de la Comisión de Nombramientos.

En cuanto a la racionalidad del sistema, en los términos vistos líneas atrás en cuanto a juicios de valor o juicios instrumentales u objetivos, se ha de señalar que, salvo el caso de la Suprema Corte y el Consejo de Estado en Colombia donde media una votación ejercida por los pares de los aspirantes; se evidencia un tinte de politización en los mecanismos de elección *strictu sensu*, pues en el caso de México, aunque el pueblo es quien decide, media una campaña política por parte de las personas candidatas frente a la ciudadanía para publicitarse y pedir el voto, como ocurre con cualquier otro puesto de elección popular. Respecto de Colombia, la elección de las personas integrantes del Tribunal Constitucional recae en el Poder Legislativo, misma situación de Costa Rica, donde pese a la creación de una Comisión de Nombramientos, es evidente la politización en la elección del puesto.

Ahora bien, en lo atinente a la reelección, hay una marcada diferencia entre Costa Rica respecto de México y Colombia, pues en el primero la reelección es automática y por ende se sugiere prácticamente indefinida, salvo el surgimiento de causales tales como sanciones disciplinarias o una condena penal en relación con la persona del alto juez. Por su parte, la reelección no es permitida en los otros dos Estados objeto de estudio, pues en México el ministro o ministra de

la Suprema Corte dura en su puesto doce años, mientras que, en Colombia, la magistratura se ejerce por ocho años sin posibilidad de repetir en el puesto. Llama la atención como en el caso mexicano la duración del puesto en doce años se sugiere como un período razonable para la estabilidad en el cargo, el desarrollo de criterios jurisprudenciales sólidos y garantizar la independencia judicial, sin que el cargo llegue a ser vitalicio o inamovible.

Ergo, el estudio comparado permite estipular que, en México, Colombia y Costa Rica, pese a tener un denominador común respecto de los requisitos de idoneidad (aunque en algunos casos más laxos que otros, como ocurre en el sistema costarricense), es lo cierto que al tratarse de tres Estados Democráticos de Derecho en nuestra región, han procurado proveerse de mecanismos distintos para legitimar desde el punto de vista democrático, la elección de las altas magistraturas, tratando de establecer puntos medios entre independencia y control, propio de los sistemas de pesos y contrapesos de cualquier país que opte por seguir la democracia. Así, se advierte un matiz político detrás del órgano y los sujetos a cargo de la logística de la selección de las ternas o papeletas y de la elección final de las personas aspirantes, recayendo según el modelo, en todos o algunos de los Poderes del Estado. Aunado a ello, la reelección o no de las personas magistradas o ministros de cada Poder Judicial también develan el reforzamiento de la independencia, imparcialidad y estabilidad en el cargo, aunque en el caso de México y Colombia al quedar vedada la posibilidad de reelegirse, sugiere que la persona juzgadora de las altas cortes bien puede quedar menos expuesta al control y poder político al saber que su período tiene un término y su continuidad en el cargo no dependerá de otras fuerzas, esto en aras reforzar la estabilidad institucional.

VIII. CONCLUSIONES

Ningún sistema para las elecciones judiciales es perfecto, pues todos están expuestos a críticas, así por ejemplo se tiene que la injerencia política puede darse a través del sistema de designación; por otro lado saltan a la vista las preocupaciones surgidas a raíz de la elección popular de altos jueces, las cuales van desde el sujeto u órgano político encargado integrar a quienes participarán como aspirantes, hasta los intereses en juego y la transparencia del proceso detrás del financiamiento de la campaña política de sus candidatos. A tales cuestionamientos no escapa tampoco el sistema de concurso por oposición a cargo de un consejo de la judicatura, del cual se dice puede generar a largo plazo la protección de intereses de la corporación (sea de los jueces). Empero, pese a los defectos que apunta la doctrina del derecho electoral a cada esquema de elección, es lo cierto que tales modelos pueden ser perfectibles en aras de la

búsqueda de su legitimidad democrática como institución dentro de un Estado de Derecho, lo anterior a partir del abordaje epistemológico respecto de quién o quienes son los agentes partícipes en cada modelo y bajo qué criterios guían su elección, así como la existencia de parámetros de racionalidad mediante los cuales se provea de una escogencia más objetiva y menos subjetiva de la persona candidata.

Así, en México rige desde reciente data el sistema de elección popular para las personas ministras de la Suprema Corte; por su parte, en Colombia hay un híbrido, pues los jueces constitucionales se eligen según un sistema de designación a cargo del Poder Legislativo con influencia del Poder Ejecutivo, mientras que, las otras dos altas Cámaras (Corte Suprema y Consejo de Estado) son elegidas a través de un órgano de la judicatura; y finalmente, Costa Rica tiene un esquema de designación a cargo exclusivamente del Poder Legislativo.

En cada modelo estudiado se lograron observar puntos de discrepancia y coincidencia, así las diferencias son claras en la rigurosidad de los requisitos exigidos en la Constitución Política (caso de México y Colombia), el sujeto a cargo de la escogencia y la posibilidad de reelección (tal y como ocurre en Costa Rica). Por otro lado, se advirtieron similitudes en cuanto al grado de influencia política en la elección de personas aspirantes a una magistratura, pues en la experiencia costarricense la decisión recae en un órgano evidentemente político, tal y como ocurre en Colombia con los altos juzgadores constitucionales, así como en México, en donde pese a que se le da la posibilidad a la ciudadanía de elegir a sus personas ministras de la Suprema Corte de la Nación, el proceso previo de propuestas de candidatos e integración de las listas de elegibles pasa también por el Poder Ejecutivo y Legislativo.

A partir de lo anterior, al margen del sistema de elección judicial por el cual opte cada país, se estima conveniente que todos los modelos satisfagan, algunos estándares que considero básicos: transparencia, igualdad de condiciones para todas las personas candidatas, la garantía de independencia judicial y la eliminación de la reelección. La consideración de estos elementos como mínimos deseables, será posible a partir de una reflexión epistemológica que se haga dentro cada esquema de escogencia, acerca de quién decide, cómo y bajo qué parámetros, es decir si existe algún tipo de racionalidad en la decisión tomada.

A ese respecto, y en cuanto a la transparencia, debe recordarse a Carlos María Cárcova quien nos hace mención de que el Derecho presenta siempre opacidad en ciertos aspectos en donde, los institutos jurídicos no son visibles para toda la ciudadanía. De este modo, conviene aquí hacer eco de la reflexión que sobre la teoría de la opacidad del Derecho de dicho autor, nos hace Cordero Molina: "Ficción y realidad se entremezclan para darle un poco de sentido a los alcances de la

lógica de la vida social. Cumplimos rituales, imitamos conductas, reproducimos dogmas, pero detrás de ello hay una escasa por no decir nula, comprensión de los fenómenos jurídicos, sus alcances y significaciones.”⁴⁴

La transparencia debe reinar en el proceso de elección judicial, traducida en la posibilidad de que cualquier persona pueda acceder a toda la información producida durante el procedimiento: actas, atestados de las personas candidatas y toda la documentación en general, a través medios de acceso sencillo y fácil para toda la ciudadanía, incluyendo la normativa electoral aplicable y explicaciones sencillas sin lenguaje técnico ni jurídico acerca de los diferentes estadios que componen la logística de la elección. Lo anterior por cuanto la rendición de cuentas y publicidad del proceso son propios de cualquier Estado de Derecho.

Por otro lado, es menester cumplir con una garantía de igualdad para quienes aspiran al puesto, desde dos vertientes: la racionalidad de los parámetros de escogencia y la garantía del ejercicio de una democracia paritaria, ambos necesarios para dotar de contenido el principio de igualdad no solo desde un plano de reconocimiento formal en el tanto está positivizado en las constituciones políticas de la región latinoamericana, sino desde una esfera material.

En ese sentido, si bien la racionalidad jurídica no podrá ser cien por ciento objetiva como en las ciencias exactas o naturales, pues el objeto de la ciencias sociales y en particular el Derecho siempre conllevarán un elemento axiológico y toma de posición frente a cualquier fenómeno sociológico, deben darse parámetros medibles en cuanto a rubros tales como experiencia, atestados académicos, publicaciones y otros aspectos afines que procuren las mismas posibilidades de acceso a las personas aspirantes.

Adicionalmente, la paridad de género es un principio básico de todo proceso electoral, ya en un trabajo anterior he hecho énfasis en que debe existir un acceso pleno al derecho de participación en puestos públicos de forma equilibrada respecto del género de las personas aspirantes, de lo contrario, su inobservancia conllevaría esquemas de discriminación estructural que no tiene cabida en un Estado Democrático de Derecho.⁴⁵

Por otro lado, todo sistema de elección judicial ha de garantizar la independencia de la persona juzgadora como principio básico dentro del Estado de Derecho, a partir del estándar creado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia, en donde la independencia de la judicatura debe ser celosamente resguardada a fin de que, toda persona juzgadora desempeñe

⁴⁴ Sofía Cordero Molina, De la opacidad del derecho en el ordenamiento jurídico costarricense. Dos casos puntuales: pluralismo jurídico y lex mercatoria, 16 *Rev. Ius Doctrina*, no. 1, 2023, en 13-14.

⁴⁵ José Alejandro Piedra Pérez, *Paridad de género en cargos públicos de elección popular de los gobiernos locales: análisis de la normativa electoral y jurisprudencia constitucional de Italia y Costa Rica*, 40 *Derecho Electoral* 109 (2025).

su función de manera imparcial y libre de toda injerencia política o de terceros, llámese de actores públicos o privados, debiéndose crear procedimientos estrictos para su nombramiento y destitución.⁴⁶

Por último, la eliminación de la reelección judicial en altas cortes, lo considero otro elemento importante en el análisis de los esquemas de escogencia. Si bien es cierto la estabilidad y continuidad en el cargo es importante en la magistratura, la permanencia indefinida en un puesto de poder y jerarquía riñe con cualquier concepción democrática, amén que ningún puesto debe ser vitalicio en los tres poderes del Estado de Derecho, bajo esta tesitura debe apostarse por períodos extensos pero no indefinidos en tales cargos, en ese sentido el lapso previsto en el esquema de México por un período de doce años se revela como proporcional y razonable, teniendo la persona magistrada poco más de una década a fin de consolidar criterios en el ámbito de su jurisdicción y con ello procurar garantías de imparcialidad e independencia en su función, así como el desarrollo de posiciones jurisprudenciales que doten de seguridad jurídica mediante tesis consolidadas los conflictos sometidos a su conocimiento.

En suma, el estudio comparado ha permitido demostrar como ninguno de los modelos de elección de personas juzgadoras en Cortes Supremas está libre de riesgos, derivado ello de la forma en la cual se conforman los sujetos a cargo de la elección, así como la menor o mayor racionalidad que puede imprimirse a cada esquema de escogencia, siendo clara la tensión entre el control político y la legitimación democrática del proceso. El reto a futuro comprende la búsqueda de un equilibrio entre ambos polos a través de procesos transparentes, en un plano de igualdad de condiciones entre personas candidatas, garantizando a plenitud el principio de independencia judicial de quienes resulten así electos, así como que la designación no sea indefinida o mediante una reelección automática en el cargo. A partir de esto, se estima, puede consolidarse a la Administración de Justicia como pilar fundamental dentro de la lógica de división de poderes de todo sistema democrático.

46 Caso Tribunal Constitucional vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Corte IDH (ser. C) No. 71, párr. 71 (31 de enero de 2001). En un sentido similar: Caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Corte IDH (ser. C) No. 182 (5 de agosto de 2008); Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Corte IDH (ser. C) No. 197 (30 de junio de 2009); Caso Quintana Coello y otros vs. Ecuador, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Corte IDH (ser. C) No. 266 (23 de agosto de 2013); Caso López Lone y otros vs. Honduras, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Corte IDH (ser. C) No. 302 (5 de octubre de 2015); y Caso Colindres Schonenberg vs. El Salvador, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Corte IDH (ser. C) No. 369 (4 de febrero de 2019).

IX. BIBLIOGRAFÍA

- Aldana Rojas, Javier & Édgar Antonio Guarín Ramírez. *Los límites de la teoría del equilibrio como alternativa de solución a la cuestión de la prevalencia del poder del Alto Tribunal de lo Constitucional en Colombia*. 11 Rev. Virtual Vía Inveniendi et Iudicandi, no. 1, 61 (2016).
- Arias Madrigal, Doris. *Transversalidad en la Administración de Justicia: Acerca de la incorporación del género en la elección de Jueces/ezas y Magistrados/as*. 1 Rev. Pensamiento Jurídico Feminista 91 (2004).
- Basualdo, Cristian. *CEO de Blue Sky Uranium: la minería está "un poco prohibida" en Chubut*. No a la mina (11 de mayo de 2024), <https://noalamina.org/argentina/chubut/item/48624-ceo-de-blue-sky-uranium-la-mineria-esta-un-poco-prohibida-en-chubut>.
- Bidart Campos, Germán José. *Manual de la Constitución Reformada* (Ediar, 3a ed. 1996).
- Bogdanor, Vernon. *Voz Referéndum e Iniciativa*. En *Enciclopedia de Instituciones Políticas* 594 (Vernon Bogdanor ed., Alianza Editorial, 1987).
- Bulygin, Eugenio. *¿Los jueces crean derecho?* 18 Isonomía 25 (2003) (Esp.).
- Comadira, Julio Rodolfo. *El control judicial de las decisiones del Consejo de la Magistratura. Con particular referencia a los procedimientos de selección de magistrados*. En *1 Derecho Procesal Administrativo* 444 (Juan Carlos Cassagne ed., Hammurabi, 2004).
- Cordero Molina, Sofía. *De la opacidad del derecho en el ordenamiento jurídico costarricense. Dos casos puntuales: pluralismo jurídico y lex mercatoria*. 16 Rev. Ius Doctrina, no. 1, 2023, 13.
- Defensoría del Pueblo de la Nación [Arg.]. *I. La iniciativa legislativa popular* (2015), <https://www.defensor.gob.ar/documentos/area6440801.pdf>.
- Eberhardt, María Laura. *Siga participando... dedicado a los ciudadanos de las democracias reales: los mecanismos de participación societal en la Ciudad de Buenos Aires* (Prometeo, 2013).
- Fernández Seijo, José María. *El acceso a la carrera judicial mediante oposición libre*. En *Política de Selección de Jueces* 214 (Consejo General del Poder Judicial de España ed., 2008).
- Gallego, José Raúl. *Diseño conceptual-metodológico para el análisis metateórico de textos científicos*. 31 Comunicación y Sociedad 162 (2017). <https://doi.org/10.32870/cys.v0i31.6841>.
- Galmarini, Miguel. *Campaña iniciativa popular para derogar las jubilaciones de privilegio*. Misiones Online (23 de octubre de 2002), <https://misionesonline.net/2002/10/23/campana-iniciativa-popular-para-derogar-las-jubilaciones-de-privilegio/>.

- Gandía Arroyo, Emiliano. *Iniciativa popular en la Nación Argentina* (2014) (Tesis de Grado, Universidad Empresarial Siglo XXI, 2014).
- García Villegas, Mauricio & César A. Rodríguez. *Derecho y sociedad en América Latina: propuesta para la consolidación de los estudios jurídicos críticos*. En *Derecho y sociedad en América Latina: Un debate sobre los estudios jurídicos críticos* 28 (Mauricio García Villegas & César A. Rodríguez eds., ILSA, 1ª ed. 2003).
- Gargarella, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución*. En *Fundamentos y desafíos de la teoría constitucional contemporánea* 115 (Pablo Riberi coord., UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019).
- Guarín Ramírez, Édgar Antonio, et al. *La capacidad de razonamiento prudencial como criterio de elección de los magistrados de las Altas Cortes en Colombia: una propuesta de cambio para garantizar el mérito, la independencia y la transparencia*. 14 Rev. Iusta, no. 51, 2019, 31.
- Haba, Pedro. *¿Qué quiere decir “racional”? (Multiusos de ese término persuasivo)*. 160 Rev. Ciencias Sociales 167 (2018).
- . *Del “subjetivismo” en la decisión judicial (la cabeza del juez): Realismo jurídico como opción frente a los ilusionismos normativistas*. no. 15 Rev. de Ciencias Jurídicas (Hermenéutica) 41 (2011).
- Jiménez, William Guillermo. *La Corte Constitucional y sus magistrados: derecho constitucional para la humanidad* (Editorial Univ. Libre, 2021).
- Libonati, Matthew E. *Tribunales Estatales y “Estado de derecho”*. En *Fundamentos y desafíos de la teoría constitucional contemporánea* 115 (Pablo Riberi coord., UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019).
- Lissidini, Alicia. *¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios* (2007) (Escuela de Política y Gobierno – UNSAM, Documento de Trabajo n.º 27, 2007).
- Llobet Rodríguez, Javier. *La Corte Interamericana de Derechos Humanos y las garantías fundamentales* (Editorial Jurídica Continental, 2018).
- López, Mario Justo. *Manual de derecho político* (Depalma, 2da ed. 1997).
- López Gutiérrez, Leidy Melissa. *La elección de los magistrados de la Corte Constitucional Colombiana: un estudio comparado en Latinoamérica a partir de los principios de la CIDH*. 14 Rev. Iusta, no. 51, 2019, 13.
- Lupia, Arthur & John Matsusaka. *Direct Democracy: New Approaches to Old Questions*. 7 Ann. Rev. Pol. Sci. 463 (2004). <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.7.012003.104730>.
- Márquez-Regalado, Socorro & Rodrigo Ramírez-Tarango. *Categorías temáticas comparadas sobre la elección popular de jueces en México hasta julio de 2024*. no. 54 Cuestiones Constitucionales 38 (2025).
- Martín Reyes, Javier. *La elección popular de los poderes judiciales en México:*

breve radiografía del “Plan C”. En *Análisis Técnico de las 20 Iniciativas de Reformas Constitucionales 319* (UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas ed., 2024).

Martínez Silva, Sergio Saúl & Paola Stephania Muñiz Lupian. *Elección popular de jueces en México: Problema en materia de impartición de justicia*. 1 Rev. Lechuzas, no. 2, 2024, 27.

Piedra Pérez, José Alejandro. *Paridad de género en cargos públicos de elección popular de los gobiernos locales: análisis de la normativa electoral y jurisprudencia constitucional de Italia y Costa Rica*. no. 40 *Derecho Electoral* 109 (2025).

Principi, Noelia. *Hambre más urgente vs. Hambre cero*. Bitácora Global (n.º 4, 2004).

Romero Pérez, Jorge Enrique. *Derecho Constitucional y Reelección de Magistrados del Poder Judicial*. no. 130 Rev. de Ciencias Jurídicas 129 (2013).

Ruiz de la Torre, Gabriela & David Xicoténcatl Rueda López. *La inviabilidad del voto popular para elegir ministros, magistrados y jueces en México*. 36 *Región y Sociedad*, no. e1811, 1 (2024). <https://doi.org/10.22198/rys.v36.e1811>.

Sabsay, Daniel Alberto. La participación ciudadana en la toma de decisiones en el Derecho Público Argentino (ponencia presentada en la Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires, 14-15 de marzo de 2007).

Sancho Gargallo, Ignacio. La incidencia de los sesgos cognitivos en el enjuiciamiento (Tirant lo Blanch, 2024).

Schauer, Frederick. *Pensar como un abogado: Una nueva introducción al razonamiento jurídico* (Marcial Pons, 2013).

Solís Avendaño, Manuel. *Sobre la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica: comentario a propósito de una investigación en marcha*. 8 Rev. Digital de la Maestría en Ciencias Penales 5 (2016).

Torroba, Javier. Formas de democracia semidirecta en la provincia de La Pampa y sus municipios. 4 Rev. Perspect. de las Cienc. Econ. y Juríd. 49 (2014).

Valenciano Rodríguez, Francisco Javier & Luis Alfredo Galo Rodríguez. La reelección de magistrados en la democracia costarricense: análisis de la inamovilidad de jueces constitucionales en el derecho comparado (2019) (Tesis de Licenciatura, Universidad de Costa Rica).

Vargas Rojas, Omar. Sistema de Elección de Magistrados(as): Talón de Aquiles de la justicia costarricense. no. 119 Rev. de Ciencias Jurídicas 96 (2009).

Vázquez-Mellado García, Julio César. Selección de jueces. 2014 Rev. Instituto de la Judicatura Federal no. 38, 85.

Weber, Max. *Ensayos sobre metodología sociológica* (Aморrortu, 3a ed. 1973).

Zovatto, Daniel. Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007. En Democracia Directa en Latinoamérica 249 (Alicia Lissidini et al. eds., Prometeo, 2008).

ANÁLISIS DE LAS DEFICIENCIAS DEL DISEÑO INSTITUCIONAL EN LA REFORMA JUDICIAL DE 2024: LA SELECCIÓN DE CANDIDATURAS

AN ANALYSIS OF INSTITUTIONAL DESIGN FLAWS IN THE 2024 JUDICIAL REFORM: CANDIDATE SELECTION

Fecha de recepción: 17 de diciembre de 2025 | Fecha de aceptación: 9 de febrero de 2026

Ana Karen CORTÉS HERNÁNDEZ* y Oscar FAZ GARZA**

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar algunas deficiencias del diseño institucional y normativo de la Reforma Judicial de 2024 en México, centrándose específicamente en el procedimiento de acceso a la boleta electoral. Mediante una aproximación neoinstitucionalista se contrasta el modelo federal con los casos locales de Coahuila y Durango, y se examinan las tensiones entre los principios de representación proporcional y la naturaleza de los cargos unipersonales. Los resultados evidencian que los vacíos regulatorios en los Comités de Evaluación y cómo el uso de conceptos jurídicos indeterminados facilitaron la intervención de instituciones y prácticas informales, como el uso de “acordeones” y la falta de competitividad mediante listas idénticas. Si bien el estudio presenta la limitación de acotarse a la etapa previa a la jornada electoral del proceso extraordinario, su originalidad radica en demostrar cómo la falta de previsión en la configuración normativa permitió distorsiones que contravienen los principios del sistema electoral mexicano. La conclusión principal sostiene que la retórica de

la democratización operó instrumentalizando la participación directa para validar la cooptación partidista e irregularidades que cuestionan las bases democráticas del ejercicio.

Palabras clave: Reforma judicial, diseño institucional, democracia participativa, independencia judicial.

Abstract

This article aims to analyze key institutional and regulatory design flaws in Mexico's 2024 Judicial Reform, focusing specifically on the procedure for ballot access. Adopting a neo-institutionalist approach, this study contrasts the federal model with the local cases of Coahuila and Durango, examining the tensions between proportional representation principles and the single-winner nature of these offices. The findings reveal regulatory gaps within the Evaluation Committees and demonstrate how the use of indeterminate legal concepts facilitated the interference of informal practices and institutions—such as the deployment of voter guides (acordeones) and a lack of competitiveness stemming from

* Politóloga por la UNAM. Actualmente maestrante en Estudios Políticos y Sociales. anakarencortes@politiccas.unam.mx

** Abogado por la UNAM. Actualmente Oficial Judicial C adscrito al Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. ofazg1995@gmail.com

identical candidate lists. Although limited to the pre-election phase of the extraordinary electoral process, the study's originality lies in demonstrating how the lack of foresight in the regulatory framework enabled distortions that violate the core principles of the Mexican electoral system. The main conclusion posits that the rhetoric of democratization served to

instrumentalize direct public participation in order to legitimize partisan co-optation and irregularities that undermine the democratic foundations of the process.

Keywords: Judicial reform, institutional design, participatory democracy, judicial independence.

SUMARIO: I. Introducción. II. La epistemología del proceso de elección. III. Racionalidad en los parámetros de selección. IV. Sistema en México. V. Modelo en Colombia. VI. Esquema en Costa Rica. VII. Puntos de coincidencia y discrepancia entre los modelos de estos países. VIII. Conclusiones. IX. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

El debate contemporáneo sobre la democracia constitucional y la división de poderes en México atraviesa un momento crítico de redefinición, no solo en la práctica política, sino en las categorías conceptuales que fundamentan la organización del Estado. Para comprender la magnitud de la Reforma al Poder Judicial de la Federación (PJJF) de 2024, es necesario trascender la inmediatez de la coyuntura y situar el análisis en un marco teórico que articule la teoría democrática clásica, los dilemas de la representación y las aportaciones del neoinstitucionalismo. En este ejercicio se cuestiona cómo un discurso de *democratización* puede, paradójicamente, instrumentar mecanismos que erosionan los contrapesos institucionales y que, desde las fallas de diseño institucional se usa la participación política directa como una herramienta política.

El objetivo central de este trabajo es analizar las deficiencias del diseño institucional de la reforma judicial en el momento de la elección de las y los candidatos, y evidenciar cómo los huecos normativos no fueron solo omisiones, sino espacios de oportunidad para la discrecionalidad política. Para ello, el desarrollo del texto se estructura en cuatro ejes argumentativos fundamentales. En primer lugar, se examina el diseño normativo de la etapa de preselección de candidaturas, poniendo énfasis en la actuación de los Comités de Evaluación y

la problemática constitucional del uso de conceptos indeterminados como la “buena fama” pública, los cuales fungieron como filtros subjetivos carentes en la búsqueda de perfiles idóneos.

En segundo lugar, se aborda la tensión teórica entre los principios de Mayoría Relativa y Representación Proporcional para argumentar que la naturaleza unipersonal de los cargos judiciales es incompatible con mecanismos de votación por listas o planillas, sosteniendo que la exclusión de los partidos políticos debió derivar en un sistema estrictamente uninominal para evitar la distorsión de la voluntad popular, lo que nos lleva al tercer eje que aterriza la discusión teórica en la evidencia empírica de los procesos locales extraordinarios de 2024-2025, específicamente en los casos de Coahuila y Durango como ejemplos paradigmáticos de las fallas del homologación electoral de la reforma entre lo federal y lo local; Coahuila por la implementación de planillas y fórmulas, y Durango por la presentación de listas idénticas entre poderes, lo cual anuló la competitividad y la incertidumbre democrática.

En el cuarto eje, se discute cómo se llenaron operativamente los vacíos del diseño mediante las prácticas informales, como el uso del azar (con las tómbolas) y la aparición de acordeones que movilizaron al electorado. En este sentido, se argumentó que el ejercicio que se justificaba a partir de la retórica de la democratización del poder judicial, tuvo muchas prácticas antidemocráticas que, de no ajustarse previendo prácticas irregulares, como la cooptación partidista, se repetirán para las elecciones judiciales de 2027 y por ende, los perfiles de personas juzgadoras que llegarán existirán solo para sostener la concentración de poder y partidistas.

II. ANOTACIONES SOBRE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y EL DISEÑO INSTITUCIONAL

La democracia como un concepto riguroso y etimológico, alude al poder (krátos) del pueblo (dêmos)¹. Sin embargo, como advierte Bovero, esta definición elemental es insuficiente si no se desagregan sus componentes sustantivos y procedimentales, pues este modelo no se limita solamente a la decisión de la mayoría sobre la minoría, sino que la democracia moderna se sustenta en el principio de isonomía (la igualdad de la ley y la igualdad ante la ley) y en la isegoría (el derecho igualitario a la palabra y a la participación en la deliberación pública)².

En este aspecto, mucho se debate entre la democracia representativa y la reivindicación de la democracia directa o participativa, donde la primera

1 Democracia, Diccionario Etimológico de Chile, <https://etimologias.dechile.net/?democracia>.
2 Michelangelo Bovero, Una Gramática de la Democracia 18–20 (2002).

(consolidada en el Estado liberal moderno) asume la complejidad de las sociedades contemporáneas y la necesidad de la división del trabajo político, delegando la toma de decisiones en representantes electos; mientras que la segunda, inspirada en el ágora ateniense y revitalizada por las críticas al elitismo liberal, busca la intervención directa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

Al respecto, autores y autoras como Cheneval y Alice el-Wakil advierten que los mecanismos de participación directa (como consultas ciudadanas o elecciones de cargos técnicos) no son absolutamente virtuosos, pues su carácter democrático depende enteramente de su diseño institucional³. Específicamente argumentan que estos procesos contribuyen a la democracia solo cuando se implementan «desde abajo» (iniciativa ciudadana) y sirven como controles de poder, no cuando son impuestos «desde arriba» por el gobierno para eludir controles institucionales, constitucionales o legitimar decisiones previamente tomadas.

Desde un enfoque neoinstitucionalista se sostiene que las instituciones no son escenarios neutrales, sino que son las reglas del juego político que deberían garantizar la estabilidad y la equidad en la competencia política. Es por ello que, en el contexto de la reforma judicial, el diseño institucional abarca desde la decisión de cambiar el modelo por el que las personas juzgadoras llegaban a ser ministras, jueces, magistradas, etc.; la convocatoria y el tipo de organismos que generan las listas de candidaturas, la forma de la votación, las instituciones encargadas, además de cada decisión procedimental.

En el sistema electoral hay cierta mecanicidad en el diseño institucional, donde la experiencia y el desarrollo que ha tenido a lo largo de la historia del sistema político mexicano, han permitido ajustar constantemente los efectos no deseados de las diferentes partes del proceso electoral, por ejemplo, la desproporcionalidad, el número efectivo de partidos o la llegada de un solo tipo de población (usualmente hombres hegemónicos) a los escaños; en este sentido, se cuestiona si en la reforma judicial se anticipan consecuencias indeseadas, como el uso político de las ausencias en el diseño institucional de la reforma.

Es decir, cuando las reglas formales son ambiguas o están diseñadas con sesgos partidistas (usualmente orientadas desde el oficialismo), las instituciones informales como el clientelismo, los «acordeones» electorales o militancias partidistas llenan los vacíos y orientan los resultados. Así que, si el diseño institucional no garantiza condiciones de competencia equitativa (como señala Sartori), transparentes e imparciales, la elección se vacía de contenido democrático.

La reforma judicial de 2024 se inserta en este debate de manera problemática. Se utiliza la retórica de la democracia participativa “el pueblo eligiendo a sus

³ Francis Cheneval & Alice el-Wakil, *El Diseño Institucional de los Referendos: De Abajo Hacia Arriba y Vinculante*, 24 Swiss Pol. Sci. Rev. 294 (2018).

jueces”⁴, para justificar grandes cambios institucionales impulsados verticalmente desde el ejecutivo. La exposición de motivos de la iniciativa presidencial y los dictámenes legislativos de la mayoría oficialista enfatizaron reiteradamente que la legitimidad de los juzgadores debía emanar de lo que parece ser la única fuente pura de soberanía, es decir, el voto popular⁵.

Este uso discursivo de la democracia operó como un potente legitimador político, desplazando el debate técnico sobre la importancia de la carrera judicial, la especialización y la independencia de las personas juzgadoras. Se argumentó que el poder judicial, al no ser electo, carecía de legitimidad democrática y la propuesta se basó en renovar el PJF mediante el cese masivo de sus integrantes y someter los cargos a la voluntad de las urnas.

Sin embargo, este planteamiento ignora deliberadamente que mientras los poderes legislativo y ejecutivo requieren una legitimidad de origen democrático-electoral para representar intereses, el poder judicial requiere no alinearse a los intereses de las mayorías, requiere imparcialidad e independencia. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) advirtió en sus análisis técnicos que la elección popular no resuelve los problemas de corrupción o impunidad y, por el contrario, compromete la calidad técnica de las sentencias, citando experiencias comparadas fallidas como la de Bolivia.

III. LA REFORMA JUDICIAL DE 2024 EN MÉXICO

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) publicada el 15 de septiembre de 2024, en el Diario Oficial de la Federación, modificó radicalmente el sistema de acceso a los cargos judiciales en México. En ella, la entonces persona titular del Poder Ejecutivo Federal imprimió una clara intención política de fondo; el supuesto fortalecimiento de la independencia y democratización del Poder Judicial, mediante el sometimiento de quienes le integran al voto popular y el otorgamiento de “*legitimidad democrática de origen*”⁶ a su función constitucional.

Dicha intención política fue plasmada en la reforma al artículo 96 constitucional, donde se delinearon las reglas del nuevo proceso electoral judicial: **a) Convocatoria**

4 Carlos Martínez, *AMLO Insiste en Democratización del Poder Judicial... “Que Sean Elegidos por el Pueblo”*, Vanguardia (24 de enero de 2024), <https://vanguardia.com.mx/noticias/amlo-insiste-en-democratizacion-del-poder-judicial-que-sean-elegidos-por-el-pueblo-EM10851216>.

5 Secretaría de Gobernación, *Reforma al Poder Judicial Responde al Reclamo de Justicia del Pueblo de México: Segob*, Gobierno de México (12 de febrero de 2024), <https://www.gob.mx/segob/prensa/reforma-al-poder-judicial-responde-al-reclamo-de-justicia-del-pueblo-de-mexico-segob>.

6 *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Reforma del Poder Judicial*, Gaceta Parlamentaria, no. 6457-15, año XXVII, 5 de febrero de 2024, pp. 3, 21-23, 44.

emitida por el Senado; **b)** Integración de los Comités de Evaluación en cada uno de los poderes del Estado; **c)** Emisión del listado de aspirantes; **d)** Recepción de los listado por el Senado; **e)** Envío al Instituto Nacional Electoral para el desarrollo del proceso electoral propiamente dicho; y **f)** Jornada Electoral.

El presente artículo se limita a estudiar los momentos previos a la Jornada Electoral, es decir, a lo que se puede denominar como “el proceso para llegar a la boleta judicial”. Lo anterior, ya que los huecos en ese sistema normativo son los que permiten (permitieron y quizás permitirán) la distorsión de cualquier reforma cuya finalidad fuera, verdaderamente, el fortalecimiento de la independencia y legitimación de la judicatura (ordinaria y constitucional) nacional.

IV. ANÁLISIS DEL DISEÑO NORMATIVO E INSTITUCIONAL PARA LAS CANDIDATURAS

El procedimiento constitucional contiene, como se dijo, 6 etapas generales que delinear la manera en que debe darse el proceso electoral judicial. Este diseño añadió una facultad exclusiva del Senado de la República para emitir una Convocatoria General⁷, la cual debe contener los cargos que serán sometidos a elección, así como las etapas completas de ese procedimiento de renovación de cargos del PJJ, especificando las fechas y plazos con carácter improrrogable.

El diseño constitucional creó cuerpos colegiados en cada uno de los Poderes del Estado, los Comités de Evaluación, cuya función es la de recibir y procesar las solicitudes de las personas interesadas en participar en la elección judicial, para así emitir una lista de personas aspirantes que deberá entregarse al Senado y remitidas al INE para que estas personas sean registradas como candidatas y accedan a la boleta electoral.

Como consecuencia de la reforma constitucional, el 14 de octubre de 2024, se añadió un Libro Noveno a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) en el cual se establecieron las normas específicas para el desarrollo del proceso electoral judicial. Ahí se dispusieron 6 etapas propias del

7 Dicha facultad, contrario a la de aprobar o negar las solicitudes de licencia o renuncia de las personas servidoras públicas del PJJ, no se encuentra prevista de manera expresa en el artículo 76 de la CPEUM, sin embargo, debe decirse que, a partir de la interpretación armónica de los diversos artículos 96 y 76, fracción IV, se entiende que sí existe dicha facultad atribuida al Senado: “Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

[...]

VIII. Otorgar o negar las solicitudes de licencia o renuncia de las personas servidoras públicas del Poder Judicial de la Federación conforme al artículo 98 de esta Constitución y en los términos que establezcan las leyes;

[...]

XIV. Las demás que la misma Constitución le atribuya”.

procedimiento electoral⁸ y, a lo largo de los diversos artículos añadidos, se dieron especificaciones al andamiaje constitucional previamente mencionado.

En el artículo 499 de la LGIPE se especificó que la Convocatoria General será emitida por el Senado en los 30 días naturales siguientes a que inicie el primer periodo ordinario de sesiones del año previo a aquel en que deba celebrarse la Jornada Electoral, así como los requisitos específicos de dicha publicación, entre los que destaca el número de cargos a elegir, el periodo de éstos, la especialización por materia, el circuito judicial o circunscripción plurinominal en que serán votados y el territorio que éstos abarquen. Por otro lado, el inciso f) del numeral 2 de dicho artículo impone la obligación de especificar las fechas y plazos que cada Poder de la Unión, a través de sus respectivos Comités de Evaluación, debe observar para las postulaciones.

La instalación y funcionamiento de dichos Comités se regula en el artículo 500, donde el numeral 2 establece los requisitos para poder integrar estos órganos de selección. El numeral 3 establece los plazos para la emisión de una convocatoria propia del Comité, la cual deberá publicarse dentro de los 15 días siguientes a su instalación y regulará los plazos y etapas propias del procedimiento ante el Comité, el cual, a fin de evitar una antinomia, no puede rebasar aquellos plazos que establezca el Senado en la Convocatoria General⁹.

La finalidad de estos Comités de Evaluación, como se dijo, es la emisión de una primera lista de personas inscritas que reúnan los requisitos de elegibilidad constitucionalmente determinados, para la posterior publicación de la “Lista de Personas Aspirantes”¹⁰, las cuales, debe decirse, pueden contener perfiles repetidos, siempre y cuando sea para el mismo cargo¹¹, en tanto dicha simultaneidad “*no afectará el resultado de la evaluación*”¹².

Esto revela que dichos órganos *sui géneris* gozan de un papel de la más alta relevancia en el “proceso para llegar a la boleta”, pues es aquí donde se dan tres

8 “Artículo 498.

1. Para los efectos de esta Ley, el proceso de elección de las personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación comprende las siguientes etapas:

a) Preparación de la elección;
b) Convocatoria y postulación de candidaturas;
c) Jornada electoral;
d) Cómputos y sumatoria;
e) Asignación de cargos, y
f) La entrega de constancias de mayoría y declaración de validez de la elección”.

9 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], art. 96, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [LGIPE], arts. 500, num. 5–6, DOF 23-05-2014.

10 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [LGIPE], art. 500, num. 5–6, Diario Oficial de la Federación [DOF] 23-05-2014.

11 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], art. 96, fracc. III, párr. 2, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917.

12 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [LGIPE], art. 500, num. 7, Diario Oficial de la Federación [DOF] 23-05-2014.

procesos de depuración que, en las manos correctas (o incorrectas), permiten *amañar* la lista final; 1) quienes no reúnan los requisitos constitucionales de elegibilidad; 2) quienes siendo elegibles, además, resulten idóneas para ocupar el cargo al que pretenden postularse; y 3) quienes siendo elegibles e idóneas, tengan conocimientos técnicos y competencia para la actividad jurídica.

Dichos conceptos, idoneidad y competencia, pueden considerarse conceptos jurídicos indeterminados, cuya característica es la de ser dotados de un contenido específico una vez interpretados y aplicados a un caso concreto¹³. En el caso, el propio numeral 6 establece un parámetro general, no sobre qué debe entenderse por idoneidad, sino respecto de qué elementos podrán ser tomados en cuenta para fundar y motivar la decisión; “*su perfil curricular, así como sus antecedentes profesionales y académicos*”, con la finalidad última de “*valorar su honestidad y buena fama pública*”¹⁴.

Ahora bien, como un primer apunte respecto a dichos parámetros de depuración, debe decirse que si bien el uso de conceptos jurídicos indeterminados no es motivo suficiente de inconstitucionalidad, lo cierto es que existe una amplia línea de posicionamientos por parte de la SCJN en torno a la vulneración a los derechos humanos que supone la exigencia de contar con “buena fama” como requisito de acceso a cargos públicos, fuera respecto de aquellos elegibles por voto popular¹⁵, como de aquellos para los que se es nombrada la persona (Acción de inconstitucionalidad 259/2020, Acción de inconstitucionalidad 99/2024 y acumuladas, ambas del Pleno de la SCJN).

La inconstitucionalidad de dicho requisito deriva de su irracionalidad, pues confiere un amplio grado de subjetividad a la persona o personas que deciden quién sí y quién no accede a la boleta, para excluir sin mayor referencia a elementos razonables, en tanto es imposible invocar alguno que cumpliera con esta calidad, a una u otra persona. Esta circunstancia, además, posibilita la imposición de modelos de excelencia humana determinados, que se nutren de visiones político-morales específicas, y que pueden permitir la proscripción de ideologías diversas¹⁶.

Ahora bien, que la exigencia de fundar y motivar todo acto de autoridad, en tanto principio transversal del sistema jurídico mexicano, sea exigible a toda autoridad, no implica el subsanamiento del vicio de inconstitucionalidad apuntado, pues es precisamente el establecimiento de un criterio arbitrario el que excluye la

13 Sobre el concepto y la forma de operativizarlos, vid. Jurisprudencia 1a./J. 1/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 357 (Méx.).

14 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [LGIPE], art. 500, num. 6, Diario Oficial de la Federación [DOF] 23-05-2014.

15 SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas, Pleno, 10 de noviembre de 2015 (Méx.).

16 SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 99/2020, Pleno, 20 de abril de 2021, párr. 122 (Méx.).

posibilidad de que exista una motivación que garantice en grado suficiente este principio. Es decir, si el diseño normativo es defectuoso, porque establece como requisito de idoneidad el acreditar un concepto subjetivo e irracional, no es posible que la justificación que busque respaldar esa decisión supere el estándar de suficiencia, pues todo argumento a favor de la decisión, sería un argumento que busca convencer que una arbitrariedad es razonable.

Por otro lado, el diseño de los Comités de Evaluación, tal como fue interpretado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del PJF (TEPJF)¹⁷, al ser órganos transitorios cuya existencia se origina con la emisión de la Convocatoria General y se extingue con la entrega de las Listas de Personas Aspirantes a la autoridades que representan a cada Poder, les confiere la posibilidad de actuar sin control judicial de sus actos, tal y como sucedió en el proceso electoral extraordinario pasado.

La determinación de la Sala Superior del TEPJF en vez de reducir la brecha de arbitrariedad que el establecimiento de requisitos poco claros brindó a dichos órganos de selección, abonó a esta circunstancia. Pues es precisamente la existencia de un órgano encargado de controlar las decisiones de una autoridad, lo que permite reducir el uso erróneo o indebido de las normas e instituciones por parte de las personas que se erigen como autoridades, a fin de que dicha inobservancia o mal uso no lesione la calidad democrática que toda norma electoral intenta asegurar.

Ni la LGIPE, ni la CPEUM disponen una sola forma de poder votar por las personas candidatas judiciales, es decir, no existe mandato legal expreso respecto a que el voto sea emitido por candidatura de manera individual o por una planilla. En torno a este punto surge un punto de conflicto que merece ser explorado. Si bien no existe una regla legal que vincule de manera indubitable estos mecanismos de votación con uno de los principios de representación, lo cierto es que hay una asociación indisoluble entre ellos. La representación proporcional se ejerce mediante listas o plantillas, mientras que la representación relativa se ejerce por candidaturas.

La SCJN, al resolver la contradicción de tesis 275/2015, suscitada entre la Sala Superior del TEPJF y el Pleno del Alto Tribunal, definió los alcances del voto activo, respecto de la representación proporcional. Así, esta vertiente se agota con la posibilidad de votar en una elección por dicho principio y no abarca la posibilidad de seleccionar a una persona o fórmula en particular¹⁸. Ahora bien, dicha determinación no incide, de manera directa, en que el sistema de postulación deba decantarse, forzosamente, por un sistema uninominal o por plantilla, sino

¹⁷ TEPJF, SUP-JDC-947/2025 y acumulados, Sala Superior, 2025 (Méx.).

¹⁸ Jurisprudencia P./J. 12/2019 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, libro 71, octubre de 2019, p. 6 (Méx.).

que simplemente limita el alcance del voto activo al de la totalidad de la plantilla y no así a la selección de una de las personas de esa lista.

Sin embargo, en dicha ejecutoria la SCJN indica que, en el contenido de la representación proporcional su objetivo es asegurar que los partidos políticos con cierta preferencia electoral tengan representación en los órganos deliberativos, lo que favorece la pluralidad ideológica de los mismos. La dualidad del voto, que al elegir una candidatura de Mayoría Relativa (MR) también tenga efectos respecto de la representación proporcional, sólo puede existir dentro del sistema partidista y la función de interés social que se les confiere a dichas entidades políticas¹⁹.

A pesar de tratarse de un sistema distinto, esta concepción jurídica del voto sí permite delinear una conclusión a nivel de principio que opera en el sistema jurídico electoral mexicano; el voto emitido por medio de listas o planillas no permite la elección de una persona en específico, de ahí que todo cargo unipersonal sea incompatible con dicho mecanismo electivo. Pero ¿Qué constituye un cargo unipersonal? Un cargo de esta naturaleza puede entenderse como aquel que encarna la totalidad del poder público para el que es votado de manera individual y exclusiva. Así, la titularidad de los poderes ejecutivo federal y local, no así municipal²⁰, es el único puesto que cumple con tales requisitos.

Ahora bien, los cargos dentro del PJJ aun cuando se ejercen de manera plural en los Tribunales Colegiados de Circuito y de Apelación, así como la SCJN, en realidad deben considerarse cargos unipersonales que, en todo caso, ejercen la jurisdicción del órgano de manera colegiada. Lo anterior, por la naturaleza misma de la relación jurídica entre el PJJ y las personas titulares de estas plazas, pues no existe entre éstas partes una relación laboral (como la que sí existe entre el personal operativo de base y el Órgano de Administración Judicial²¹), sino una

19 Ibidem, párr. 82 "Así, el sufragio protegido por la fracción I del artículo 35 de la Constitución Federal en comicios para renovar los Congresos Locales constituye un mismo voto que tiene efectos en dos elecciones diversas, pero no puede ser considerado como dos maneras distintas de emitir el voto a favor de la misma persona. En el sistema constitucional mexicano los beneficiarios de esta dualidad del derecho al voto activo de la ciudadanía son los partidos políticos en tanto entidades de interés público responsables de promover la participación del pueblo en la vida democrática, no así los candidatos en lo individual".

20 SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas, Pleno, 1 de septiembre de 2015, consid. 82 (Méx.).

21 Donde sí bien, en el caso de la SCJN, ésta actúa como parte patronal equiparada, por lo que es esa entidad orgánica a la que se demanda, dicha analogía se extrae de situación burocrático-laboral que sucede en la Administración Pública Federal, respecto de las personas servidoras públicas y la titular de la Presidencia de la República. Conflicto de Trabajo 3/2003-C, reiterado en múltiples precedentes, como el Conflicto de Trabajo 1/2020-C, ambos del Pleno de la SCJN. En similares términos, las personas titulares de un Juzgado de Distrito o las magistraturas de un Tribunal Colegiado de Circuito o de Apelación, asumen la calidad de patrón equiparado, en virtud de la misma analogía y por disposición expresa del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, artículo 7,

relación administrativa que confiere el ejercicio pleno de cada cargo únicamente a la persona electa para su desempeño, de la misma manera como sucede respecto de la Presidencia de la República²².

Dichos cargos unipersonales sólo pueden traducirse en postulaciones uninominales que se rigen por las reglas y principios de la representación por mayoría relativa, es decir, que la mecánica de emisión del voto para toda la elección judicial sólo puede ser aquella que permita el sufragio por una y sólo una candidatura para cada puesto. En el mismo sentido, en tanto existe esta regla implícita de exclusión de los principios propios de la Representación Proporcional (RP), las listas cerradas o la existencia de fórmulas propietaria/suplente serían contrarias a los principios del sistema electoral mexicano, cuya legalidad podría emanar de la libertad de configuración legislativa amplia que confiere el actual diseño constitucional. Falta de acotamiento que, precisamente como se sostiene en el presente artículo, en el caso no se constituye un sano ejercicio de federalismo, sino una deficiencia de diseño institucional que permite la arbitrariedad regulatoria y práctica en perjuicio de la calidad democrática del proceso electoral judicial en sí mismo.

Ahora bien, por otro lado, si la representación proporcional sólo puede ser ejercida a través de los partidos políticos, entonces su exclusión expresa de las elecciones judiciales²³ convierte a este subsistema electoral en uno de mayoría relativa, donde las listas o planillas quedan vedadas. En este marco, recordar también que un sistema electoral únicamente de mayoría relativa conceptualmente se considera menos democrático que los de representación proporcional²⁴ por la naturaleza misma para distorsionar o invertir la relación de fuerzas y voluntades manifestadas en las urnas, por ejemplo, si se vota por candidata A en un 35% y gana por ser la mayormente votada, la votación restante

último párrafo: *“En su calidad de patrón equiparado, los titulares de órganos jurisdiccionales y de cada ponencia en el caso de los tribunales colegiados, deberán asegurarse: [...]”*.

22 Al respecto, las consideraciones de la Sala Superior del TEPJF, si bien en torno al deber reforzado de las personas titulares de cargos ejecutivos, ante la facilidad de que se dé un uso irregular de recursos públicos o afectaciones a los principios de imparcialidad neutralidad y equidad en la contienda, derivado de la encarnación individualizada de los poderes de mando, dirección ejecución y facilidad de la disposición de recursos, son aplicables a los cargos judiciales, pues esas mismas facultades y la facilidad de su uso se encuentran presentes en las personas juzgadoras de distrito, circuito o de la SCJN y sus facultades de administración y dirección de los recursos materiales y humanos dentro de un órgano jurisdiccional o ponencia dentro de uno, derivado de su calidad de personas patronas equiparadas. *“De manera general, esta Sala Superior ha señalado que, quienes tienen funciones de ejecución o de mando, enfrentan limitaciones más estrictas, pues sus cargos les permiten disponer de forma directa de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuenta la administración pública, además, por la naturaleza de su encargo y su posición relevante y notoria, tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía con sus expresiones”*. TEPJF, SUP-REP-163/2018, Sala Superior, 18 de octubre de 2018, consid. 28 (Méx.).

23 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [LGIPE], art. 506, num. 1, Diario Oficial de la Federación [DOF] 23-05-2014

24 Bovero, *supra* nota 2.

(65%), aún estando dividida en candidaturas, permanece sin representación.

Así, el diseño institucional y normativo terminan configurando un sistema que, bajo la apariencia de apertura democrática, corre el riesgo de homogeneizar la judicatura bajo una sola visión mayoritaria.

V. LAS AUSENCIAS QUE DESARTICULAN LA ESENCIA DEMOCRÁTICA: TÓMBOLAS, ACORDEONES Y LISTAS A MODO

Más allá de las tensiones teóricas y normativas entre los principios de representación, la fragilidad de la reforma se radicaliza al transitar del diseño normativo a su ejecución fáctica. Es en esta fase operativa donde la promesa de legitimidad democrática colisiona con la realidad de la implementación de instrumentos que, lejos de fortalecer la judicatura, desvirtúan las competencias necesarias para la impartición de justicia.

Si la premisa discursiva de la reforma descansaba en la democratización del acceso a la justicia mediante la elección popular de los mejores perfiles, el diseño institucional operó en sentido inverso, comenzando por no prever la cooptación partidista y por el contrario, incluso alentar mecanismos que subordinaron los procedimientos para llegar a la idoneidad profesional a prácticas cuestionables como el azar de las tómbolas, los cambios imprevistos en usos de listas de candidaturas o incluso consentir la movilización electoral mediante los acordeones.

Como primer elemento de consideración, la incorporación de la insaculación fue un mecanismo implementado para garantizar cierto principio de aleatoriedad en etapas críticas del proceso de selección y renovación judicial; primero, se materializó públicamente en la sesión del Senado de la República del 12 de octubre de 2024, donde se usó para determinar qué magistraturas de circuito y juzgados de distrito serían sometidos a elección popular en 2025 y cuáles en 2027. El procedimiento, que definió el cese anticipado de 464 magistraturas y 386 personas juzgadoras de distrito²⁵ mediante la extracción de esferas blancas y negras (non y par), evidenció la subordinación de la estabilidad judicial a criterios de azar en lugar de evaluaciones de desempeño.

También la reforma judicial institucionaliza la insaculación como un método de filtrado final para las candidaturas, de modo que, si los Comités de Evaluación aprueban a un número de aspirantes superior al permitido por cargo, se procederá a una «tómbola» para depurar la lista y ajustarla al número requerido. Este diseño

25 *¡Como en la Lotería! Así Quedaron los Resultados de la «Tómbola Judicial» para 2025*, El Financiero (12 de octubre de 2024), <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2024/10/12/como-en-la-loteria-asi-quedaron-los-resultados-de-la-tombola-judicial-para-2025/>.

refleja cierta incapacidad para establecer criterios de diferenciación cualitativa rigurosos, pues al recurrir al azar para descartar a aspirantes que cumplen con los requisitos administrativos, se renuncia implícitamente a la búsqueda del perfil más capacitado en la materia.

Teóricamente, aunque la insaculación tiene raíces democráticas profundas, como en la Atenas clásica²⁶, donde se utilizaba para evitar la oligarquización de cargos administrativos rotativos entre ciudadanos considerados iguales en capacidad política; su asimilación para la selección de cargos de alta especialización técnica, como el poder judicial, distorsiona su propósito original. En lugar de funcionar como un mecanismo de igualdad de oportunidades entre pares competentes, opera como un instrumento arbitrario que vulnera la integridad del proceso.

No obstante, el cuestionamiento de la introducción del azar en la depuración de listas es apenas una de las varias vicisitudes en el diseño de la reforma, lo que verdaderamente necesita replantearse es la ausencia de controles efectivos contra la cooptación partidista en las etapas previas a la insaculación. Si la tómbola vulnera la elección de perfiles profesionalizados, la estructura de los órganos encargados de alimentar dicha tómbola compromete la imparcialidad misma del sistema. Como advierte Méndez de Hoyos²⁷, para que una elección sea competitiva y democrática, las condiciones de acceso deben ser equitativas y libres de manipulación; sin embargo, la normativa aprobada generó un escenario donde las reglas del juego facilitaron que las instituciones encargadas del filtrado inicial reprodujeran las preferencias de la coalición gobernante hacia la conformación del poder judicial.

Como segundo elemento de consideración tenemos que, aunque el artículo 96 de la CPEUM establece que cada uno de los tres poderes de la unión constituirá su propio Comité de evaluación para seleccionar a los postulantes con el fin de garantizar la pluralidad, lo que se observó al estar el poder ejecutivo y legislativo controlados por una misma fuerza política (Morena y aliados) con mayorías calificadas, fue que dos de los tres comités respondieron a una misma lógica y disciplina partidista; en otras palabras, el diseño institucional permite que la mayoría política preseleccione a dos tercios de los candidatos potenciales; aunado a los cuestionamientos sobre la poca transparencia en los filtros y opacidades metodológicas en la selección de aspirantes por parte de los Comités del ejecutivo y el legislativo.

Por su parte, la integración de los Comités no disipó los temores de parcialidad, ya que la inclusión de perfiles abiertamente vinculados al oficialismo en el

26 Bovero, ^{supra} nota 2, en 28.

27 Irma Méndez de Hoyos, *Competencia y Competitividad Electoral: Dos Conceptos Clave de la Transición Democrática*, 65 Rev. Mex. Sociol. 711 (2003).

Comité del ejecutivo o figuras cercanas a la dirigencia legislativa de Morena en el Comité del legislativo, dio muestra de las lagunas en la Reforma. Esto también se reflejó en el abierto posicionamiento como simpatizantes morenistas de quienes competían por los nuevos puestos de elección popular, exponiendo la partidización de las elecciones en las que supuestamente los partidos políticos no competían.

Estos se observó en candidatas o candidatos cabildeando y siendo fotografiados con figuras morenistas clave como Ricardo Monreal, o candidaturas que en sus mítines señalaban orgullosamente su inclinación hacia Morena, por ejemplo, Loretta Ortiz Ahlf (ministra que competía para conservar su cargo) cuando en un mítin de apoyo a la reforma judicial presumió ser fundadora de Morena y con orgullo haber sido “propuesta por el Presidente de la República para ser Ministra de la Suprema Corte, distinción que le agradezco en infinito y todas las resoluciones y votos que he metido han sido a favor del pueblo”²⁸. Como ella, las ministras Yazmín Esquivel Mossa y Lenia Batres Guadarrama, que también compitieron por sus cargos en la elección judicial, mostraron una enfática alineación morenista. Batres incluso mencionó que sería una aliada del ejecutivo²⁹ además de otros actos públicos cuestionados por sus declaraciones.

Esta alineación partidista fue solo el preludio necesario para operar en la fase más crítica del diseño institucional, es decir, el momento del sufragio donde encontramos nuestro tercer punto de consideración, cuando se hizo explícita la capacidad de movilización electoral por parte del oficialismo, ya que, otra falla o ausencia en el diseño institucional que mucho se discutió mientras se implementó, fue el diseño de las boletas electorales. Ante la dificultad que presentaba el modelo de elección de múltiples candidaturas, las estructuras de movilización partidistas masivamente entregaron «acordeones», es decir, listas no oficiales con los nombres de los candidatos recomendados por el partido en el poder, distribuidas por operadores territoriales.

Al final, se comprobó que en 9.6 de cada 10 casillas, la ciudadanía votó de forma idéntica en una boleta a pesar de haber más de 174 mil 420 combinaciones posibles para votar³⁰, es decir, el efecto de estos acordeones fue contundente y benefició

28 Natalia Vitela, *Encabezan Ministras Batres y Ortiz Mitin en Favor de Reforma*, *Reforma* (5 de septiembre de 2024), <https://www.reforma.com/encabezan-ministras-batres-y-ortiz-mitin-en-favor-de-reforma/ar2868763>.

29 Lenia Batres: *Campaña Elección Judicial Ministra Suprema Corte de Justicia*, *El Financiero* (6 de abril de 2025), <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2025/04/06/lenia-batres-campa-na-eleccion-judicial-ministra-suprema-corte-de-justicia/>.

30 *El “Acordeón” Obtuvo el Triunfo Absoluto en Tribunal de Disciplina Judicial: Martín Faz*, *Aristegui Noticias* (16 de junio de 2025), <https://aristeguinoticias.com/1606/mexico/el-acordeon-obtuvo-el-triunfo-absoluto-en-tribunal-de-disciplina-judicial-martin-faz/>.

directamente a las y los candidatos que aparecían en estos³¹, demostrando que la movilización político electoral, estaba de sus lados y por lo tanto, la contienda no fue pareja ni transparente. Al respecto, declaraciones de candidatas y candidatos electos, como Batres o Bátiz³² insinuaban cierto respaldo, incluso defensa del uso de los acordeones (de los cuales resultaron beneficiados).

VI. LOS CASOS DE COAHUILA Y DURANGO

A manera de ejemplo de estas deficiencias de diseño normativo e institucional, es posible comentar dos casos de la elección extraordinaria del PJF de 2024-2025. Por lo que hace a la deficiente regulación en torno al mecanismo de votación y la posible trasgresión de los principios del sistema electoral mexicano, el caso de Coahuila resulta ilustrativo, pues en dicho estado la postulación para la elección judicial local se realizó mediante planillas que, además, contenían fórmulas con personas propietarias y suplentes. Por su parte, en Durango, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales presentaron listas idénticas para la elección.

1. Caso Coahuila: cuando la libertad de configuración legislativa vulnera el sistema electoral

Si bien es una regla aceptada que, ante la falta de una delimitación expresa de la forma en que las entidades federativas deben moldear su vida interna al sistema federal, se les confiere un amplio margen de configuración legislativa interna, es crucial entender la diferencia entre la libertad residual y la deficiencia de homogeneización constitucional que deja huecos riesgosos para la coherencia sistemática.

Como se dijo en apartados anteriores, es posible rastrear un principio fundamental del sistema electoral mexicano; el que los cargos unipersonales deben ser postulados de manera uninominal, de forma tal que el voto emitido por la ciudadanía permita dirigirse a una y sólo una candidatura. Aunado a ello, la naturaleza de estos cargos públicos impide la existencia de fórmulas propietaria/suplente. A pesar de esto, el Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza (CEECZ) dispuso expresamente que la elección judicial se

31 Francisco Javier Aparicio Castillo, *Análisis Estadístico de la Elección Judicial en México*, p. 1 (11 de agosto de 2025), https://javieraparicio.net/wp-content/uploads/2025/08/analisis_estadistico_eleccion_judicial_11ago25web.pdf.

32 Rubén Mosso, *Acordeones Fueron Buena Herramienta de Orientación en Elección Judicial: Bátiz*, Milenio (16 de junio de 2025), <https://www.milenio.com/policia/batiz-acordeones-buena-herramienta-en-eleccion-judicial>.

realizaría mediante el principio de representación proporcional³³ previsto para la integración de su Congreso local y Ayuntamientos.

Si bien, en dicho sistema el artículo 467 distinguió entre la integración de los órganos colegiados y de los juzgados unipersonales, lo cierto es que el diverso artículo 469, numeral 1, permitió la presentación de planillas para ambos casos. Lo que, en última instancia fáctica, terminó sucediendo:

[illegible]

Fuente: Instituto Electoral de Coahuila³⁴.

Este diseño constitucional y legal local, dada la falta de regulación expresa en el sentido de su validez o no (a diferencia del esquema claramente delineado para las elecciones ejecutivas y legislativas desde la CPEUM y que debe replicarse en cada entidad, en virtud del artículo 116 constitucional) contraviene directamente los principios del sistema electoral mexicano, pues ingresa sistemas de votación de la representación proporcional a un sistema de cargos unipersonales que desnaturaliza el sentido y alcance del voto activo, pues impide a la ciudadanía votar por aquella candidatura que considere la más idónea para ocupar un cargo judicial.

33 Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza [CEECZ], arts. 467, num. 1, y 469, num. 1, Periódico Oficial del Estado [POE] 28-10-2016.

34 Información con fines de difusión emitida por el propio organismo público local electoral de dicha entidad, disponible en: <https://iecoah.org.mx/proceso-electoral-judicial-extraordinario-2024-2025/>

Aunado a ello, la posibilidad de generar listas bloqueadas de candidaturas abona a un clima de partidización de la elección judicial que diluye la intención de que lleguen las personas más preparadas para ese tipo de puestos y, en cambio, replica aquellas fallas del sistema “cupular” previo. Lo anterior dado que, el sistema de planillas permite a los demás poderes, esencialmente partidistas operar en una lógica de combate por el poder mediante esas organizaciones políticas, conformando bloques judiciales afines a ellos.

Este diseño normativo local se desvía de los fines teóricos de la reforma judicial y atenta contra el contenido del derecho al voto activo, lo que genera, además, un oxímoron irónico, pues el sistema de planillas, en tanto mecanismo de representación proporcional (cuya finalidad es la conformación plural de los órganos deliberativos) permite la distorsión del voto y abona un resultado antidemocrático, producto de esta vulneración al nivel de principios.

2. Caso Durango: falta de competencia

El sistema electoral local de Durango replicó de manera casi idéntica las previsiones constitucionales y de la LGIPE. En ese sentido, el artículo 165 TER. de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango (LIPEED) retomó la regulación de los Comités de Evaluación en cada uno de los poderes, replicando la previsión en cuanto a la posibilidad de que una persona fuera considerada idónea por otro de los poderes, pues dicha similitud no afectaría a la evaluación realizada³⁵.

La disposición constitucional establece claramente el derecho de las personas aspirantes a un cargo judicial de elección, a ser postulados por dos o más poderes³⁶, lo cual encuentra razón de ser dentro de la lógica que teóricamente motiva la reforma; si una persona aspirante cumple con todos los requisitos de elegibilidad, idoneidad y competencia, debiera tener todas las posibilidades de acceder a la boleta y ocupar el cargo público. En ese sentido, que dos o más Comités de evaluación elijan a una misma persona solo demostraría y reforzaría la capacidad de ese individuo.

Esta disposición impone un único límite, que la postulación se dé para diversos cargos. En ese caso, existe una imposibilidad de aparecer en ambas listas y, por ende, en más de una boleta electoral. Sin embargo, esto abre la posibilidad a que las listas de todos los poderes sean la misma, pues mientras una persona

³⁵ Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango [LIPEED], art. 165 ter, num. 6, Periódico Oficial del Estado [POE] 28-05-2015

³⁶ “Las personas candidatas podrán ser postuladas simultáneamente por uno o varios Poderes de la Unión, siempre que aspiren al mismo cargo”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], art. 96, fracc. III, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917.

este postulada para el mismo cargo por cada uno de los 3 poderes, no se estaría contrariando la norma constitucional.

Esta reflexión no es una mera hipótesis, pues la elección de Durango demostró que esto no solo era una posibilidad, sino que se llevó a cabo. Pasó que, los poderes de dicha entidad federativa aplicaron al extremo dicha permisividad, pues la boleta electoral judicial local estuvo compuesta por las mismas personas, al haber sido registradas tres listas idénticas³⁷ y, por si fuera poco, limitadas a una sola candidatura para cada uno de los cargos disponibles³⁸.

Este ejemplo permite divisar otro de los problemas propios del diseño institucional que derivan en una transgresión de otro principio de cualquier sistema democrático; la competitividad.

Así como la existencia de partido único resulta antidemocrática, por la imposición de una ideología gobernante homogénea que excluye cualquier otro postulado ético-político, la presentación de una única opción electoral en la boleta judicial se traduce en una afronta radical a los valores democráticos modernos que pretenden potencializarse con una reforma que “democratice” a uno de los poderes que estaba exento de los mecanismos tradicionales de acceso a los cargos públicos.

La posibilidad de que la totalidad de miembros de un cuerpo colegiado arribe a la misma conclusión respecto de la idoneidad de una persona para ocupar un puesto judicial es, en condiciones de pluralidad, prácticamente imposible. De ahí que en el sistema de designación de personas ministras previo a la reforma de 2024, no exigiera la unanimidad de votos en el Senado, sino sólo una mayoría calificada. Prueba de esta imposibilidad es la historia misma de las designaciones de las personas ministras, pues ninguna alcanzó, en ocasión alguna, esa unanimidad.

Esta reflexión sobre la imposibilidad de un pensamiento unánime, aplicado al caso de Durango, nos brinda elementos para inferir una irregularidad. Si en un órgano colegiado la unanimidad sobre elementos subjetivos como la idoneidad es casi imposible ¿Cuál es la probabilidad de que 3 cuerpos colegiados compuestos por personas diversas arriben a la misma conclusión? Decir que ninguna es arriesgado, pues la vida política mexicana siempre puede dar sorpresas, pero pensar que casi ninguna sí resulta razonable.

37 Acuerdo por el que el Poder Ejecutivo del Estado de Durango Aprueba el Listado de Personas Candidatas a Participar en la Elección Ordinaria 2024-2025...; Acuerdo por el cual se Proponen las Candidaturas del Poder Legislativo...; Acuerdo No. 1 del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Durango, 21 de febrero de 2025, Periódico Oficial del Estado de Durango, <https://periodicooficial.durango.gob.mx/periodicos/7fea2e42-73d6-4a63-b45d-e7b28dcb8409>.

38 Elena San José, *Las Candidaturas Únicas en Durango Obligan al Poder Judicial a Nombrar a un Juez que No Pasó por las Urnas*, El País (23 de agosto de 2025), <https://elpais.com/mexico/2025-08-23/las-candidaturas-unicas-en-durango-obligan-al-poder-judicial-a-nombrar-a-un-juez-que-no-paso-por-las-urnas.html>.

Esta coincidencia en torno a las personas idóneas para ocupar la judicatura local de Durango, fuera cual fuera la manera en que se dió (la cual trasciende a la calidad democrática de la vida pública local), por sí misma representa una situación que, al anular la incertidumbre propia de cualquier proceso electoral, arrebató al Pueblo su papel de actor democrático primigenio y exclusivo. Así, la integración de uno de los 3 poderes gubernamentales no dimana de la genuina voluntad popular, sino de la del propio ente gubernamental, quien al brindar una única opción a la ciudadanía para “elegir”, ha decidido los resultados de manera previa³⁹.

Estas deficiencias no pueden pasarse por alto, ni ser tomadas a la ligera, inclusive suponiendo que, en tanto su existencia permite maximizar el derecho de las personas a ser postuladas, su aplicación extrema demuestra que la regla se convirtió en un instrumento de arbitrariedad institucionalizada que contradice la equidad en la competencia electoral (Méndez Hoyos).

Si a eso se suma que los procesos de selección de candidaturas realizados por los Comités permiten un amplio margen de subjetividad, resultan opacos y se dificulta el control de regularidad constitucional, se está frente a condiciones que no aseguran la calidad democrática del proceso electivo y que, por ende, resultan contrarios al régimen constitucional nacional.

VII. CONCLUSIONES

El análisis que se elabora en este artículo sobre la reforma judicial de 2024 en México, permite considerar que la retórica democrática empleada para legitimar la reconfiguración del poder judicial operó paradójicamente como un mecanismo que debilitó su estructura. Es decir, mientras que oficialmente se apeló a la soberanía popular y participación política directa, el diseño normativo e institucional resultante permitió la cooptación partidista y un serio cuestionamiento sobre la independencia del poder judicial; ya que, la premisa de democratización se desvirtuó al implementarse mediante procesos verticales que, instrumentalizaron el voto de la ciudadanía para posicionar perfiles afines al partido gobernante.

Se evidencia que las carencias y ausencias del diseño institucional y normativo lejos de parecer incidentales, dieron espacios de oportunidad para que, instituciones informales como el clientelismo, operadores territoriales y otros (por ejemplo, el crimen organizado), llenaran los vacíos procedimentales y se generara discrecionalidad en la operativización de la elección judicial, añadiendo que no solo fueron actores informales, sino que incluso se observa un acaparamiento por parte de los partidos políticos, sobre todo el oficialista.

39 Bovero, *supra* nota 2, en 31-32.

Un punto crítico de esta distorsión se encuentra en la fase de preselección de candidaturas a través de los Comités de Evaluación. La utilización de conceptos jurídicos indeterminados para definir la “idoneidad” o la “buena fama” pública, sumada a la falta de controles judiciales sobre las decisiones de estos órganos transitorios, generó un área de penumbra legal. Al estar integrados mayoritariamente por perfiles vinculados al partido hegemónico, estos Comités no fungieron como filtros tecnocráticos que privilegiaran la carrera judicial, experiencia en la materia o profesionalización, pues se expone que varias decisiones en los filtros metodológicos de elección fueron parciales.

Asimismo, la incorporación de mecanismos de azar, como la insaculación o tómbola, para depurar listas de aspirantes y definir la terminación anticipada de cargos, evidenció una ruptura con el proceso de selección que, en teoría, buscaba encontrar los mejores perfiles, desvincularse con los anteriores que eran “corruptos” o afines a los valores de gobiernos previos, además de que, aún cuando el sorteo tiene raíces democráticas históricas, su aplicación en la selección de cargos de alta especialización técnica resulta contraproducente, pues sacrifica la experiencia en favor de una aleatoriedad que no garantiza calidad en la impartición de justicia. Por ello, las deficiencias en el diseño institucional permiten someter la estabilidad profesional a la suerte y no a la evaluación del desempeño.

En el ámbito de la teoría, la reforma ignoró la distinción fundamental entre la lógica de MR y RP para cargos que son unipersonales y uninominales, donde se generó una contradicción operativa. El poder judicial, por definición, requiere independencia frente a las mayorías para garantizar los derechos de las minorías; sin embargo, el sistema electoral diseñado, al excluir la representación proporcional, corre el riesgo de convertir a las personas juzgadoras en aliadas políticas cuya función sea validar la voluntad popular coyuntural en lugar de aplicar la ley de manera imparcial, es decir, en cuestiones clave como la protección de derechos humanos hay una alerta del uso político-electoral en la interpretación y aplicación de las leyes que benefician a los grupos dominantes y no a las víctimas.

Además de este ámbito, la lógica de la MR emitida desde la reforma y la convocatoria de participación en la elección, contrasta fuertemente con el uso de plantillas en el momento de la votación, particularmente en un ejercicio electoral que excluye formalmente a los partidos políticos; por ello, el diseño de la elección debería decantarse estrictamente por postulaciones uninominales regidas por MR y bloquear la posibilidad de una configuración arbitraria que use listas cerradas, pues se genera una distorsión de base difícil de armonizar entre las entidades federativas y la Federación.

A partir de esto último, los ejemplos clave en cómo funcionó la falta de homologación en el principio de elección (MR o RP) permitió que en Coahuila y Durango se evidenciaran, mediante el uso de plantillas cerradas (RP), efectos no deseados de las deficiencias y omisiones en el diseño normativo de la elección judicial. En el caso de Coahuila al directamente llevar a cabo la elección por un mecanismo propio de la RP y permitir suplencias en las candidaturas, se transgredió la esencia de unipersonalidad y del voto directo; mientras que en Durango la presentación de listas idénticas por parte de los tres poderes, anuló la competitividad electoral, por lo que dicho ejercicio fue vaciado de contenido democrático.

Otro efecto no deseado previo al momento de la jornada electoral, fue la exposición de la movilización partidista en un ejercicio que, de origen, debió ser apartidista. El uso generalizado de acordeones o listas no oficiales para guiar el voto en un sistema de boletas complejas, demostró que las ausencias en el diseño fueron suplidas por las prácticas informales. La correlación entre la distribución de estas guías y los resultados en las urnas sugiere que la ciudadanía no eligió libremente entre las candidaturas, sino que ratificó bloques predefinidos, lo cual compromete la legitimidad de origen de las personas juzgadoras electas.

Para finalizar, este análisis sugiere que, aún si los partidos políticos no hubieran intervenido, suponiendo sin conceder, el mal diseño institucional permitió todas esas cooptaciones y prácticas irregulares que transgreden el ejercicio y dañan la calidad democrática del mismo.

Por ello, de cara a las elecciones judiciales de 2027 que están por repetir el modelo de 2025 no solo se prevé que estas prácticas antidemocráticas se repitan, sino que incluso van a perfeccionarse; ante la falta de sanciones efectivas a las violaciones de las leyes electorales y constitucionales, por parte de candidaturas y otras instituciones que intentaron intervenir, así como a las irregularidades en el proceso y la cooptación de los órganos de control electoral (como el TEPJF), se augura un escenario donde la división de poderes se debilite cada vez más y se maximice la concentración de poder.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Bovero, Michelangelo, *Una Gramática de la Democracia* (Editorial Trotta, 2002).
 Cheneval, Francis & Alice el-Wakil, *El Diseño Institucional de los Referendos: De Abajo Hacia Arriba y Vinculante*, 24 Swiss Pol. Sci. Rev. 294 (2018).
 Democracia, Diccionario Etimológico de Chile (s.f.), <https://etimologias.dechile.net/?democracia>.
 Méndez de Hoyos, Irma, *Competencia y Competitividad Electoral: Dos Conceptos*

Clave de la Transición Democrática, 65 Rev. Mex. Sociol. 711 (2003).
—, *Competencia y Competitividad Electoral: Dos Conceptos Clave de la Transición Democrática*, Estud. Polít. 27 (2004).
Vallés, Josep M., *Ciencia Política: Una Introducción* (Editorial Ariel, 2006).

DE LA PLAZA PÚBLICA A LAS REDES SOCIALES: LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EQUIDAD EN LAS ELECCIONES JUDICIALES 2024-2025

FROM THE PUBLIC SQUARE TO SOCIAL MEDIA: FREEDOM OF EXPRESSION AND FAIRNESS IN THE 2024-2025 JUDICIAL ELECTIONS

Fecha de recepción: 17 de diciembre de 2025 | Fecha de aceptación: 3 de febrero de 2026

Yessica ESQUIVEL ALONSO*

Resumen

El artículo tiene como objetivo analizar cómo el Tribunal Electoral del Poder Judicial reconfiguró el alcance de la libertad de expresión y los actos anticipados de campaña durante el Proceso Electoral Extraordinario del Poder Judicial 2024-2025. La metodología se basa en el análisis jurídico de las sentencias SUP-JE-101/2025, SUP-JDC-1379/2025 y SUP-REP-198/2025. Los resultados muestran que el Tribunal privilegia la protección reforzada del discurso digital, pero mantiene criterios ambiguos sobre actos anticipados, participación de candidaturas en funciones y límites al discurso en veda electoral. Las limitaciones derivan del carácter inédito del proceso y la ausencia de una doctrina digital judicial. La originalidad del estudio radica en ofrecer una sistematización de estos precedentes en clave de libertad de expresión. Los hallazgos revelan vacíos normativos y tensiones entre equidad, imparcialidad de intervención digital que requieren una regulación más clara y un análisis jurisdiccional más profundo.

Palabras clave: Libertad de expresión, elección judicial, actos anticipados de campaña, comunicación política digital y equidad electoral.

Abstract

The article aims to analyze how the Electoral Tribunal of the Judiciary reconfigured the scope of freedom of expression and early campaign activities during the 2024-2025 Extraordinary Electoral Process of the Judiciary. The methodology is based on the legal analysis of the ruling SUP-JE-101/2025, SUP-JDC-1379/2025, and SUP-REP-198/2025. The results show that the Court favors enhanced protection of digital speech but maintains ambiguous criteria regarding early campaigning, the participation of incumbent candidates, and limits on speech during the electoral blackout period. The limitations stem from the unprecedented nature of the process and the absence of a digital judicial doctrine. The originality of the study lies in offering a systematization of these precedents in terms of freedom of expression. The findings reveal regulatory gaps and tensions between fairness and impartiality in digital intervention that require clearer regulation and more in-depth jurisdictional analysis.

Keywords: Freedom of expression, Judicial election, early campaign activities, digital political communication, electoral equity.

* Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Derecho Pjaramentario, Elecciones y Estudios Legislativos. Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es Directora del Centro de Derechos Políticos y Civiles de la Academia Interamericana de Derechos Humanos, Saltillo, Coahuila.

SUMARIO: I. Introducción. II. Proceso Electoral Extraordinario del Poder Judicial de la Federación. III. El modelo de comunicación política. IV. La comunicación política en la elección judicial. V. Algunos casos emblemáticos. VI. Reflexiones finales. VII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La libertad de expresión es un pilar de la democracia y del debate electoral. Su ejercicio ha transitado de la plaza pública a las redes sociales, ampliando el alcance del discurso político, pero también ha planteado nuevos retos para la equidad en la contienda. En este contexto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) juega un papel decisivo al establecer criterios que armonicen este documento con otros principios y derechos constitucionales.

El modelo de comunicación política ha experimentado una transformación estructural al pasar de la plaza pública tradicional -espacio físico de deliberación y encuentro ciudadano- a las redes sociales digitales, donde el debate político se desarrolla hoy en un entorno caracterizado por la inmediatez, la hiperconectividad y la fragmentación del discurso político. Este desplazamiento, potenciado por el acceso masivo a Internet y el uso generalizado de dispositivos móviles, ha modificado radicalmente la forma en que las candidaturas construyen su imagen, difunde sus mensajes y establecen vínculos con el electorado¹.

Las campañas políticas ya no dependen exclusivamente del contrato directo de los medios tradicionales administrados por el Estado, sino que se articulan a través de plataformas algorítmicas -como Facebook, X, TikTok o YouTube-, que construyen visibilidad mediante mecanismos de segmentación, tendencia y emociones digitales. En este nuevo ecosistema, la inteligencia artificial y las tecnologías de análisis de datos desempeñan un papel decisivo al permitir la personalización de mensajes y la automatización de estrategias de persuasión; sin embargo, también generan riesgos democráticos asociados de persuasión; sin embargo, también generan riesgos democráticos asociados a la desinformación, la manipulación algorítmica y la opacidad en el uso de contenidos sintéticos o generados artificialmente.

Así la política contemporánea se desenvuelve en un escenario donde los límites entre información, entretenimiento y propaganda se difuminan, lo que obliga a repensar las reglas del juego electoral, y los mecanismos de control institucional para asegurar que la comunicación política digital preserve los principios de

¹ Yessica Esquivel Alonso, *Libertad de expresión política y propaganda negativa* 204-14 (Tirant lo Blanch, 2018).

equidad, transparencia y veracidad, pilares esenciales de la deliberación pública en las democracias constitucionales².

En el marco del Proceso Electoral Extraordinario del Poder Judicial de la Federación 2024-2025, la Sala Superior ha emitido resoluciones clave que delimitan los alcances de la libertad de expresión en campañas judiciales. En este contexto, este trabajo pretende dar cuenta de la evolución jurisprudencial en materia de libertad de expresión electoral, a partir de la aplicación de la metodología de análisis de sentencias.

Es por ello que se propone examinar tres casos paradigmáticos: SUP-JE-101/2025, SUP-JDC-1379/2025 y SUP-REP-198/2025. Cada sentencia plantea problemáticas distintas sobre los dilemas que presenta el nuevo modelo de elecciones judiciales, especialmente la tensión entre libertad de expresión, actos anticipados de campaña y equidad en la contienda, así como los estándares probatorios para activar el derecho sancionador. Por ejemplo, una resolución aborda la flexibilización de las restricciones a la difusión institucional permitiendo la participación de otros entes bajo criterios de neutralidad. En otra sentencia, se abordará la problemática de publicaciones en veda que llamaba a la abstención del voto. Finalmente, también se analizará una sentencia que estudia algunas publicaciones en redes en el periodo previo a la campaña electoral.

La relevancia de la selección de estas sentencias es que introducen nuevos criterios a la consolidada línea doctrinal en materia de libertad de expresión política desarrollada por el TEPJF. En este sentido, el estudio que se presenta tiene como objetivo mostrar cómo la jurisprudencia electoral ha respondido a los retos que plantea el modelo de comunicación política en un proceso electoral inédito, donde la comunicación política digital, la veda electoral, los actos anticipados de campaña, la promoción institucional y los límites al proselitismo desafían las reglas establecidas hasta ese momento. Es así como el estudio sostiene que estos precedentes son esenciales para comprender la evolución y regulación de la libertad de expresión en las elecciones judiciales, equilibrando su carácter expansivo con la integridad del proceso electoral.

II. PROCESO ELECTORAL EXTRAORDINARIO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El proceso electoral extraordinario para la elección de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación constituye uno de los hitos más trascendentales en la historia constitucional y electoral reciente de México. Su origen se ubica

² Enrique E. Sánchez Ruiz, *Comunicación y democracia*, 24 Cuadernos de Divulgación 8 (INE, 2019).

con la reforma judicial del 15 de septiembre de 2024, impulsada bajo la narrativa de democratizar la justicia, transparentar los procesos de designación y devolver a la ciudadanía la confianza en las instituciones judiciales³. Dicha reforma modificó profundamente la estructura orgánica y funcional del Poder Judicial, al establecer que juezas, jueces, magistradas, magistrados y ministras o ministros serían electos mediante voto popular directo, en sustitución de los tradicionales mecanismos de nombramiento basados en ternas y ratificaciones institucionales. Esta transformación sin precedentes en la tradición jurídico-constitucional mexicana generó un nuevo paradigma: el de una justicia sometida al escrutinio democrático, que debía conciliar la legitimidad electoral con la independencia judicial y el principio de imparcialidad⁴.

El proceso de confección normativa fue complejo y acelerado. Tras la publicación del decreto constitucional, el INE asumió la responsabilidad de diseñar los Lineamientos para el proceso electoral extraordinario de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación 2024-2025⁵. En un tiempo inusualmente breve, se elaboraron instrumentos que regularon desde los requisitos de elegibilidad y registro de candidaturas, hasta la fiscalización, paridad y propaganda, entre otros. El nuevo modelo adoptó el principio de equidad comunicativa del artículo 41 constitucional, lo que implicó prohibir la contratación de espacios publicitarios en radio y televisión, así como restringir la propaganda impresa, reservando al INE la administración del tiempo oficial en medios. Este diseño trasladó la competencia comunicativa hacia los entornos digitales especialmente hacia las redes sociales, que se convirtieron en el espacio privilegiado para la expresión y posicionamiento de las candidaturas judiciales.

Fue así como surgió la “Estrategia de comunicación social del Instituto Nacional Electoral 2025”⁶, donde se evidenció que la comunicación política en el marco de las elecciones de personas juzgadoras estableció un régimen restrictivo y diferenciado respecto a las candidaturas de representación popular, sustentado en los principios de imparcialidad, equidad, neutralidad, transparencia e idoneidad del cargo. En este contexto, la regla general es la prohibición de la propaganda

3 Decreto por el que se reforman, adicionan, y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial, Diario Oficial de la Federación [DOF], 15 de Septiembre de 2024 (Méx.). Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5738985&fecha=15/09/2024#gsc.tab=0

4 César Astudillo Reyes, *La reforma al Poder Judicial. Efectos en el estatus y la mecánica de la elección -voto popular- de sus integrantes*, en Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024) 289 (Sergio López Ayón et al. coords., IIJ-UNAM, 2024).

5 Yessica Esquivel Alonso, Elecciones del Poder Judicial por voto popular: el caso mexicano, 55 Revista de Teoría y Realidad Constitucional 428 (2025).

6 Instituto Nacional Electoral [INE], *Estrategia de comunicación social del Instituto Nacional Electoral. Coordinación Nacional de Comunicación Social 2025* (2025), <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/182418/JGEex202504-14-ap-7-1-a.pdf>.

electoral tradicional, particularmente aquella difundida mediante esquemas de contratación privada⁷.

De manera expresa, se prohíbe a las personas candidatas a cargos judiciales contratar tiempos de radio, televisión, plataformas digitales, redes sociales, prensa o cualquier otro medio de comunicación con fines de promoción personal o electoral. Asimismo, se encuentra prohibida la difusión de propaganda pagada, ya sea de forma directa o indirecta, así como cualquier modalidad de publicidad encubierta, patrocinio, posicionamiento digital o uso de intermediarios que pudiera traducirse en ventaja indebida en términos de exposición mediática. También se proscribe el uso de recursos públicos o privados no autorizados para la promoción de candidaturas, así como la realización de actos de campaña equiparables a los del modelo tradicional de competencia política. En la misma línea, se encuentra vedado cualquier esquema de comunicación que rompa la neutralidad del proceso judicial, afecte la equidad entre las personas candidatas o comprometa la independencia judicial.

Frente a este régimen de prohibición, los lineamientos delimitan de manera precisa los únicos cauces permitidos de comunicación política para las candidaturas judiciales, los cuales se encuentran sujetas al principio de información objetiva, estandarizada y en condiciones de igualdad. En este sentido, se permite exclusivamente la difusión de información de carácter curricular, profesional, académico y de trayectoria judicial o jurídica de las personas candidatas a través de los sistemas institucionales habilitados por el INE, particularmente las plataformas oficiales diseñadas para garantizar que la ciudadanía acceda a información homogénea y comparable sobre todas las candidaturas. Esta difusión tiene una finalidad estrictamente informativa, orientada al conocimiento público del perfil, la experiencia y la idoneidad de quienes aspiran a integrar los órganos jurisdiccionales⁸.

Asimismo, se permite la participación de las personas candidatas en ejercicios informativos organizados por la autoridad electoral, tales como foros institucionales, entrevistas de carácter técnico, espacios de presentación de perfiles y eventuales debates estructurados bajo reglas de igualdad,

⁷ Los lineamientos se dieron a conocer en el mes de abril cuándo el periodo de campañas ya había iniciado. El periodo de campañas para el proceso judicial inició el 30 de marzo y concluyó el 28 de mayo. Véase: *El domingo inician las campañas de la elección del Poder Judicial de la Federación*, Central Electoral (INE) (29 de marzo de 2025), <https://centralelectoral.ine.mx/2025/03/29/el-domingo-inician-las-campanas-de-la-eleccion-del-poder-judicial-de-la-federacion-2024-2025/>.

⁸ Aquí vale la pena mencionar que la dificultad de promocionar esta información fue “mayúscula” por que, de acuerdo con el INE se registraron en total 64 candidaturas para la SCJN, 38 para el Tribunal de Disciplina, 15 para la Sala Superior, 96 para las Salas Regionales, 1640 para tribunales de circuito y 1570 para juzgados de distrito, cuando 3423 candidaturas federales. Véase Instituto Nacional Electoral [INE], *Numeralia PJF 2024-2025* (2025), <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/178861/Numeralia-PJF-2024-2025.pdf>.

siempre que dichas actividades se desarrollen bajo condiciones uniformes, sin promoción personalizada, sin contratación privada de espacios y sin elementos propagandísticos. De igual forma, cualquier gasto vinculado a estas actividades permitidas debe ser registrado y fiscalizado conforme a los mecanismos electrónicos establecidos por el INE, quedando sujeto a los principios de transparencia y rendición de cuentas.

El carácter inédito de la elección obligó a repensar la forma en que las personas juzgadoras debían construir su discurso electoral. A diferencia de los procesos políticos ordinarios, las candidaturas judiciales no podían apelar a promesas populistas o campañas partidistas, sino que debían fundamentar su oferta electoral en trayectorias profesionales, méritos académicos y visiones sobre la función jurisdiccional. Así, el eje de mensaje debía ser la defensa de los valores judiciales -independencia, imparcialidad, transparencia, perspectiva de derechos humanos y equidad de género- más que la búsqueda de simpatías políticas o ideologías. La campaña judicial debía aspirar a una pedagogía cívica, en la que la ciudadanía comprendiera el papel de las personas juzgadoras en el Estado de derecho, y no simplemente a la lógica del voto emocional auspiciado por el marketing electoral.

No obstante, el tránsito hacia un modelo de justicia electiva planteó enormes desafíos. La ausencia de experiencias electorales entre las personas participantes, la falta de claridad sobre los límites del discurso profesional y las ambigüedades normativas en torno a los actos anticipados de campaña en redes sociales generaron tensiones jurídicas y éticas. Si bien el TEPJF ha reconocido que la libertad de expresión ampara la campaña judicial, se ha requerido un equilibrio delicado entre visibilidad y prudencia, entre comunicar logros y evitar la autopromoción que comprometa la apariencia de imparcialidad.

En este contexto, la comunicación política judicial debe desarrollarse bajo un modelo ético, transparente y formativo. Las personas juzgadoras que aspiren a un cargo deben promover un diálogo informado con la sociedad, utilizar las redes sociales como espacio de divulgación jurídica y rendición de cuentas, y privilegiar la argumentación sobre la imagen, y el contenido sobre la emotividad. El futuro de este modelo dependerá, en buena medida, de la capacidad institucional para regular sin censura y para garantizar la equidad digital, pero también de la madurez democrática para comprender que la elección judicial no es una contienda de popularidad sino un ejercicio de legitimación ciudadana de conocimientos, la ética y la justicia.

III. MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA

El artículo 41 constitucional establece el modelo de comunicación política del Estado mexicano, el cual reserva al Instituto Electoral (INE) la administración del tiempo oficial en radio y televisión, destinado a fines electorales y al ejercicio de derechos de los partidos políticos y candidaturas independientes. Este modelo prohíbe la contratación privada de espacios en dichos medios y busca garantizar la equidad en la competencia electoral. No obstante, en el proceso extraordinario de elección de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación, estas disposiciones generales tienen un efecto colateral: la limitación de los canales tradicionales de comunicación para las candidaturas judiciales, que deben trasladar su presencia pública principalmente a plataformas digitales y redes sociales.

El modelo de comunicación política en México se sustenta en un conjunto de principios constitucionales que buscan garantizar la equidad, la imparcialidad y la deliberación democrática en los procesos electorales. Entre ellos destaca la igualdad de oportunidades, la neutralidad, la libre circulación de ideas y pluralismo, todos concebidos como garantías esenciales para equilibrar la competencia entre las candidaturas, asegurar la imparcialidad del Estado y promover una ciudadanía informada. Estos principios establecidos principalmente en el artículo 41 constitucional configuran un modelo que pretende armonizar la libertad de expresión con la equidad electoral, evitando que el poder económico político o mediático distorsione la voluntad popular. En la actualidad, su vigencia enfrenta nuevos retos ante la expansión de las redes sociales la plataforma digital y la inteligencia artificial, que ha transformado profundamente la forma de hacerse campaña, de difundir información y de construir opinión pública⁹. En este contexto, comprender y aplicar estos principios resulta indispensable para garantizar que tanto en los entornos tradicionales como en los digitales la comunicación política conserve su función democrática: ser un espacio de información veraz, competencia justa y pluralismo ideológico.

Es así como el principio de igualdad de oportunidades constituye la base del modelo de comunicación política en México, y garantiza que todas las candidaturas -sin importar su posición económica, filiación o nivel de popularidad- tengan acceso equitativo a los medios para difundir sus ideas. Derivado del artículo 41 constitucional, este principio se traduce en la administración estatal del tiempo en radio y televisión por parte del INE, con el fin de impedir que los recursos

⁹ Sartori precisa que “una opinión pública que bien puede considerarse auténtica: auténtica por ser autónoma y sin duda autónoma en ese mínimo grado suficiente para instituir la democracia como gobierno de opinión”. Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?* 90 (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, nueva ed. rev. y ampliada 2023).

financieros determinen la capacidad de comunicación política. En el ámbito digital, sin embargo, este equilibrio enfrenta desafíos: las redes sociales no están sujetas al mismo régimen de control y permiten la promoción mediante pago o algoritmos que privilegian la visibilidad de quienes cuentan con mayores recursos o conocimiento técnicos. Para garantizar la igualdad en campañas digitales, se requiere fortalecer la transparencia de la publicidad política, promover una capacidad tecnológica equitativa para las candidaturas y establecer mecanismos de fiscalización adaptados al entorno digital, sin restringir la libertad de expresión¹⁰.

Otro principio relevante es el de neutralidad que busca asegurar que el Estado, sus instituciones y personas servidoras públicas actúen con imparcialidad durante los procesos electorales¹¹. La Constitución mexicana, en su artículo 134, prohíbe el uso de recursos públicos con fines proselitistas y obliga a la comunicación gubernamental a tener un carácter estrictamente informativo e institucional. Este principio se proyecta también al modelo digital, donde la línea entre comunicación institucional y propaganda política se ha vuelto cada vez más difusa. En este contexto de sobreexposición mediática y de uso intensivo de redes por parte de funcionarios, la neutralidad exige que las autoridades no utilicen sus plataformas digitales oficiales para promover candidaturas o agendas partidistas, y que exista una supervisión efectiva de la autoridad electoral sobre los contenidos difundidos. El reto consiste en extender los criterios de imparcialidad y control de recursos públicos al universo digital, donde la personalización del mensaje y la interacción directa pueden convertirse en herramientas de influencia política encubierta.

Un principio destacable en este modelo es la libre circulación de ideas, que es la manifestación directa de la libertad de expresión en el ámbito electoral y uno de los pilares del modelo de comunicación política mexicano. Este principio garantiza que la ciudadanía puede acceder a una diversidad de opiniones y propuestas, y que las candidaturas expresan sus proyectos sin censura ni restricciones arbitrarias¹². En la era digital, este valor adquiere una dimensión compleja: la

10 La igualdad de oportunidades en el contexto electoral es un concepto que es tratado con mayor profundidad por Sánchez Muñoz, quien nos recuerda que este concepto “(...) sugiere juego limpio, igualdad de armas, reglas objetivas aplicables a todos por igual; reglas objetivas, aplicables a todos por igual (...) y la idea de que en toda competición, ya sea ésta entre individuos o entre grupos, en la cual se trate de acceder a un determinado bien, sea éste del tipo que sea (económico, social o político), cabe establecer una diferenciación entre determinados factores que, según las normas de la competición, deben ser tenidos en cuenta para la atribución de este bien (factores relevantes) y otros que no deben ser tenidos en cuenta para ello (factores irrelevantes), viniendo definida la relevancia o irrelevancia de cada factor por una decisión en último término “política”, basada en un juicio de valor (y por diversos factores que pueden influir en la atribución del bien por el que se compite y la naturaleza de dicho bien)”. Óscar Sánchez Muñoz, *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales* 13 (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007).

11 Véase Óscar Sánchez Muñoz, *Propaganda oficial y neutralidad gubernamental, en Cuestiones actuales de la libertad de expresión en la democracia electoral mexicana: Estudios de casos líderes nacionales* Vol. VI 225-54 (Marcos del Ríos Vega & Irene Spigno dirs., Tirant lo Blanch, 2020).

12 Yessica Esquivel Alonso & José Antonio Estrada Marún, *Algunos retos del modelo de comu-*

expresión de las redes sociales ha multiplicado los canales de expresión, pero también ha propiciado fenómenos como la desinformación, del discurso de odio o la manipulación mediante inteligencia artificial. Para preservar una circulación libre y veraz y de ideas, es necesario implementar políticas de alfabetización mediática, fortalecer la verificación de información y promover la transparencia de los algoritmos que determinan la visibilidad de los contenidos. En las campañas tradicionales y digitales, la libre circulación de ideas sólo puede garantizarse si se conjugan la apertura del debate público con mecanismos efectivos de rendición de cuentas que eviten la censura, pero también la distorsión informativa que erosiona la deliberación democrática.

Finalmente, por lo que hace al principio de pluralidad constituye el eje democrático que garantiza la coexistencia de diversas corrientes ideológicas, políticas y sociales dentro del espacio público, y que es una condición indispensable para la legitimidad del modelo de comunicación política en México. Este principio asegura que ninguna voz monopólica -ya sea estatal, partidista o mediática- puede dominar el debate electoral, permitiendo que la ciudadanía acceda a una amplia gama de perspectivas y propuestas. En el marco del artículo 41 constitucional, el pluralismo se traduce en el acceso equitativo a los tiempos oficiales de radio y televisión, así como en la obligación del Estado de promover una comunicación que refleje la diversidad política y cultural del país.

En el entorno digital, el pluralismo enfrenta nuevos desafíos: los algoritmos de recomendación y la segmentación de audiencias puede generar burbujas informativas que limitan la exposición a opiniones distintas, debilitando el debate público. Para garantizar el pluralismo en las campañas tradicionales y digitales, es necesaria fomentar la transparencia algorítmica, la diversificación de fuentes informativas y la responsabilidad ética de las plataformas tecnológicas en la promoción de contenidos diversos. Solo de esta manera la combinación política puede cumplir su función democrática esencial: ser un canal para el diálogo, la deliberación y la representación efectiva de la pluralidad social.

En este escenario, las redes sociales se convierten en el espacio central del discurso judicial ya que son los únicos medios en los que las candidaturas pueden difundir contenidos de manera directa, siempre que el alcance sea orgánico y no medir por pagos o campañas de promoción¹³. Este modelo plantea oportunidades y riesgos: por un lado, permite una comunicación más accesible y bidireccional

nicación política en México, en *Sobre el nuevo federalismo electoral en México: Monitor democrático* 2015 1189-1214 (Luis J. Molina Piñeiro et al. eds., COPUEX et al., 2015).

¹³ Véase Unidad Técnica de Fiscalización [UTF], *Contratación de servicios de internet para la creación de página web durante la campaña electoral*, Instituto Nacional Electoral [INE] (2025), <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/182377>; y Unidad Técnica de Fiscalización [UTF], *Contratación de plataformas digitales*, Instituto Nacional Electoral [INE] (2025), <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/182571>.

entre ciudadanía y personas juzgadoras; pero, por otro, abre un terreno ambiguo donde la autopromoción profesional y la difusión de logros pueden confundirse con actos anticipados de campaña, afectando la equidad. Además, la falta de capacidad digital de muchas candidaturas provoca brechas en la calidad y eficacia comunicativa acentuando desigualdades.

Las áreas de oportunidad identificadas incluyen la necesidad de fortalecer la transparencia de contenidos, establecer criterios jurídicos claros sobre el “equivalente funcional” de propaganda en redes, y crear mecanismos de monitoreo digital proporcional que identifiquen posibles infracciones sin restringir la libertad de expresión. Entre las posibles soluciones, destacan el desarrollo de protocolos de comunicación digital responsable, la creación de guías del INE sobre uso legítimo de redes y el fortalecimiento de la alfabetización mediática entre candidaturas y ciudadanía. De esta manera, el modelo de comunicación política judicial puede evolucionar hacia un esquema más transparente, equitativo y adaptado al entorno digital, preservando tanto la libertad de expresión como la imparcialidad del proceso.

En suma, el modelo de comunicación política mexicano, concebido constitucionalmente para asegurar la equidad, la imparcialidad y la deliberación informada, enfrenta una profunda reconfiguración en los contextos digitales. La expansión de internet, las redes sociales y las tecnologías basadas en la inteligencia artificial ha transformado los canales tradicionales de difusión y los mecanismos de interacción entre la ciudadanía y candidaturas, exigiendo una reinterpretación dinámica de los principios de igualdad de oportunidades, neutralidad, libre circulación de ideas y pluralismo. Ello implica que el reto del modelo de comunicación política no consiste en limitar la expresión digital, sino en adaptar sus principios democráticos al nuevo entorno tecnológico, de modo que la innovación no se traduzca en desigualdad, manipulación o desinformación, sino en una democracia comunicativa más abierta, inclusiva y responsable.

IV. LA COMUNICACIÓN POLÍTICA EN LA ELECCIÓN JUDICIAL

Durante el proceso extraordinario de elección de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación 2024-2025, las campañas en redes sociales se consolidaron como el principal medio de comunicación política, en sustitución de los canales tradicionales de radio y televisión que el artículo 41 constitucional reservaba al Instituto Nacional Electoral (INE) para su administración¹⁴. Ante la

¹⁴ Aquí es necesario enfatizar en que “(… el periodo de campaña inició el 30 de marzo y concluyó el 28 de mayo. El marco regulatorio prohibió a) la contratación de espacios en radio, televisión o medios impresos; b) la colocación de propaganda en vía pública; c) la celebración masiva con más de 50 personas; y d) la entrega de dádivas. En contraste, se permitió únicamente la promoción en redes sociales, personales, la participación en foros organizados por el propio INE y la distribu-

prohibición expresa de contratar espacios publicitarios o pagar por promoción digital, las candidaturas recurrieron al uso orgánico de plataformas como TikTok, Instagram, Facebook y YouTube, principalmente, que se transformaron en escenario dinámico de interacción con la ciudadanía. En estas redes, las candidatas difundieron su trayectoria profesional, méritos, académicos y visiones sobre la función jurisdiccional, utilizando formatos virtuales y narrativos propios del entorno digital: videos breves, entrevistas en podcast, transmisiones en vivo y fragmentos de foro o conferencias.

Uno de los ejemplos más ilustrativos fue el uso de TikTok como vehículo de divulgación profesional y emocional. Varias candidaturas publicaron videos explicativos sobre su experiencia en el Poder Judicial, combinados con mensajes de cercanía ciudadana y recursos simbólicos -como el uso de mazos judiciales, sellos o tipográficas institucionales- que generaban una identidad visual consistente.

En este contexto, se dieron a conocer spots que se viralizaron rápidamente, como el caso de “Dora la Transformadora”, que se convirtió en uno de los ejemplos más visuales del uso creativo de redes sociales en la incipiente comunicación judicial-electoral de 2025. A través de un video difundido principalmente en TikTok y X, la candidata utilizó una narrativa simbólica en la que destruía expedientes acumulados para representar la ruptura con la burocracia judicial y la necesidad de una justicia más cercana, ágil y sensible. Este recurso narrativo apeló a elementos de cultura digital y al lenguaje audiovisual propio de las plataformas, logrando una viralidad inmediata. No obstante, diversos analistas observaron que, aunque el mensaje fue eficaz en términos de impacto mediático, su contenido se alejaba de una exposición técnica o jurídico- argumentativa sobre la función jurisdiccional¹⁵.

Otro caso ampliamente difundido fue el llamado “ministro chicharrón”, cuya campaña utilizó una metáfora gastronómica para comunicar que el candidato estaba “más preparado que un chicharrón”. El spot, difundido en TikTok, Instagram y Facebook, apeló al humor, la cultura popular y la estética del marketing político digital, utilizando un tono lúdico inusual para una aspiración al máximo tribunal constitucional. Este caso fue uno de los casos que bien podemos denominar como “campañas judiciales virales” que rompieron con la tradicional sobriedad del discurso jurídico. Si bien el video generó altos niveles de interacción y

ción de materiales impresos en formato reducido, siempre bajo la condición de no utilizar recursos públicos”. Karla Estrada, Proceso electoral del Poder Judicial en México 2025, 12 Revista Mexicana de Derecho Electoral 8 (2025). <https://doi.org/10.22201/ij.24487910e.2025.22.20515>.

¹⁵ Jesús Franco, *Tik Tok, elección judicial, un chicharrón preparado y Dora la Transformadora para Ministra*, Observatorio de Medios Digitales (Tecnológico de Monterrey) (7 de abril de 2025), <https://omd.tec.mx/noticia/tik-tok-eleccion-judicial-un-chicharron-preparado-y-dora-la-transformadora-para-ministra>.

posicionamiento digital, no menos cierto es que el spot prioriza el alcance emocional sobre la exposición de una figura judicial con experiencia jurisdiccional¹⁶.

Un tercer ejemplo fue el denominado “perreo por la justicia”, protagonizado por un candidato a juez de distrito en Sonora, quien difundió un spot en redes sociales, particularmente en TikTok, acompañado de una canción de estilo reguetón con coreografía propia del perreo. El video rápidamente se viralizó, utilizó recursos característicos del marketing político digital orientado a audiencias jóvenes, privilegiando el impacto visual, la musicalidad y la emotividad por encima de la exposición técnica de la función jurisdiccional¹⁷.

También se observó la participación de candidaturas en canales institucionales como justicia TV o canales de YouTube del Senado de la República y del propio Poder Judicial, donde difundieron foros académicos y mensajes sobre la importancia de la independencia judicial y la transparencia. Estas intervenciones, aunque amparadas por la política de máxima publicidad, se reprodujeron y ampliaron su alcance más allá del ámbito institucional. Sin embargo, esta actividad digital generó zonas grises en la interpretación jurídica: si bien las publicaciones no contenían llamados expresos al voto, algunas configuraban equivalentes funcionales de propaganda anticipada, al posicionar favorablemente la imagen de las personas candidaturas antes del inicio formal de las campañas¹⁸.

En conjunto, estas estrategias evidencian que el modelo de comunicación política judicial se desplazó hacia un entorno digital, derivado de las restricciones constitucionales a la propaganda en medios tradicionales, lo que convirtió a las redes sociales en el principal espacio de visibilidad de las candidaturas; sin embargo, los casos analizados demuestran que la lógica de la viralidad, el marketing político y la comercialización del mensaje se inclinaron a privilegiar el impacto emocional sobre la exposición técnico-jurídico de méritos y capacidades, generando tensiones entre popularidad digital e idoneidad jurisdiccional. Asimismo, la participación de candidaturas en canales institucionales posteriormente amplificadas en redes sociales reveló zonas grises normativas para distinguir entre divulgación profesional, presencia institucional y promoción personal anticipada. En este sentido, el proceso judicial extraordinario se configura como un auténtico laboratorio democrático que pone de relieve la urgencia de repensar la regulación de la comunicación política en la era digital,

¹⁶ Joaquín Patiño, *Dora la transformadora, el abogado chicharrón e imágenes de estudios Ghibli: las campañas de candidatos a jueces inundan las redes*, EL PAÍS (10 de abril de 2025), <https://elpais.com/mexico/2025-04-11/dora-la-transformadora-el-abogado-chicharron-e-imagenes-de-estudios-ghibli-las-campanas-de-candidatos-a-jueces-inundan-las-redes.html>.

¹⁷ De “Dora la transformadora” al “perreo” de la justicia: Los spots “más random” de la elección judicial, EL FINANCIERO (31 de marzo de 2025), <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2025/03/31/elecciones-al-poder-judicial-campanas-spots-de-candidatos-dora-la-transformadora-mas-preparado-que-chicharron-perreo-justicia/>.

¹⁸ *Id.*

al fin de armonizar la libertad de expresión con la equidad en la contienda, la imparcialidad judicial y la legitimidad del Poder Judicial frente a una ciudadanía cada vez más medida por plataformas digitales.

V. ALGUNOS CASOS EMBLEMÁTICOS

1. Difusión y participación de servidoras públicas (SUP-JE-101(2025))

El SUP-JE-101/2025, de 9 de abril de 2025, es un asunto donde una ministra en funciones y candidata a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por un nuevo periodo presentó juicio electoral para impugnar el acuerdo INE/CG334/2025, de 29 de marzo de 2025¹⁹, que otorgaba al INE atribuciones exclusivas para promover el voto y la participación ciudadana en el proceso electoral extraordinario para la elección de personas juzgadoras.

La candidata cuestionó que el acuerdo del INE restringía indebidamente su capacidad de expresarse y participar activamente como candidata. Desde su punto de vista, la exclusividad atribuida al INE representaba una limitación de su derecho, así como el derecho de otros actores públicos, de comunicarse con la ciudadanía y promover su postura o perfil profesional. Esto implica una afectación directa a su libertad de expresión y de participación política.

La problemática principal que se planteó ante la Sala Superior del TEPJF fue determinar si el INE estaba facultado de manera exclusiva para promover el voto y la participación ciudadana durante el proceso electoral extraordinario del Proceso Judicial, o si dicha exclusividad contravenía la Constitución y la ley. Al respecto, la Sala Superior determinó que el INE no contaba facultades exclusivas para promoción del voto, atribución no prevista en la Constitución ni en la ley, toda vez que su criterio era contrario a los principios fundamentales que tutela el derecho a la libertad de expresión y la participación ciudadana. Incluso, se sustituyó la presunción de exclusividad por un enfoque más amplio, al reconocer que ahora otros actores -como poderes de la Unión, entidades federativas, OPL's y servidores públicos- podían participar, siempre dentro de los límites constitucionales. Esta interpretación se construyó a partir del análisis del artículo 134 constitucional y del artículo 506 de la LEGIPE -que prevén la neutralidad e imparcialidad de los servidores públicos-, además de los principios de legalidad, libertad y equidad.

¹⁹ Instituto Nacional Electoral [INE], *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueban los criterios que garantizan la equidad e imparcialidad en el desarrollo de las campañas y veda electoral para el proceso electoral extraordinario para la elección de diversos cargos del Poder Judicial de la Federación 2024-2025* (2025), <https://repositorio-documental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/181780/CGex202503-29-ap-6.pdf>.

En consecuencia, la Sala Superior modificó el Acuerdo INE/CG334/2025, eliminando la interpretación que reservaba exclusivamente al INE la facultad de realizar actividades de promoción o información del proceso electoral extraordinario. Con ello, reconoció que otras autoridades pueden difundir contenidos institucionales o cívicos sobre el proceso, siempre que lo hagan de manera imparcial y objetiva. Este pronunciamiento reafirma que la libertad de expresión e información es pilar del debate democrático, incluso en contextos electorales, y que cualquier restricción debe superar un test de proporcionalidad y responder a un fin legítimo, sin suprimir la participación informada de la sociedad.

La sentencia constituye una resolución significativa al abordar la validez de los criterios emitidos por el INE para regular la difusión, la participación y la promoción del voto durante este inédito ejercicio democrático. En el fondo, el caso revela la tensión entre dos principios esenciales del sistema constitucional mexicano: la libertad de expresión, particularmente en entornos digitales, y el deber de neutralidad de los servidores públicos y de los poderes públicos (art. 134 constitucional). Surge entonces la interrogante sobre cómo compatibilizar las prohibiciones establecidas para los comicios del Poder Judicial, donde son precisamente los poderes públicos los que postulan a las candidaturas. Esta contradicción connatural al diseño legislativo de la reforma plantea una tensión evidente entre ambos principios.

Fue por ello, que la Sala Superior del TEPJF, convalidó parcialmente la actuación del INE al sostener que los criterios impugnados no creaban nuevas prohibiciones, sino que desarrollaban las disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Constitución, particularmente al artículo 134, que impone a los servidores públicos el deber de actuar con imparcialidad y neutralidad²⁰. El Tribunal consideró que las restricciones eran razonables y proporcionales, en tanto buscaban asegurar la equidad del proceso y evitar que el uso de recursos o plataformas institucionales distorsionaran la competencia entre las candidaturas.

²⁰ Cárdenas Gracia al respecto ha señalado que el contenido del artículo 134 constitucional “significa que existen deberes para todos los servidores públicos del Estado, que los obligan a la imparcialidad, a la salvaguarda de la equidad en la competencia y a la neutralidad informativa. A partir de estos principios, los recursos públicos, tanto federal, estatales o municipales, jamás pueden usarse en la propaganda y publicidad gubernamental para trastocar los. Los gobiernos deben ser respetuosos, en términos de equidad e imparcialidad, en las relaciones con la oposición. Es decir, no es posible romper por ningún motivo estos principios, y no sólo en época de procesos electorales y de campana, sino permanentemente, en todo tiempo, para que exista una relación simétrica entre los que exista una relación simétrica entre los que tienen el poder y los que aspiran a obtenerlo”, Jaime Cárdenas Gracia, *Neutralidad y pluralismo en el sistema de medios*, en Cuestiones actuales de la libertad de expresión en la democracia electoral mexicana: Estudios de casos líderes nacionales Vol. VI 109 (Marcos del Ríos Vega & Irene Spigno dirs., Tirant lo Blanch, 2020).

Sin embargo, esta decisión plantea dilemas relevantes. Por un lado, es indiscutible que la equidad electoral exige límites claros a la propaganda gubernamental; pero, por otro, la sentencia no profundiza en la complejidad que implica la postulación por parte de los poderes públicos, la posibilidad de hacer campaña estando en funciones y la exigencia de mantener una pretendida neutralidad e imparcial en el ejercicio del cargo público, que tradicionalmente ha tenido un tinte partidista. En la actualidad, la comunicación política ocurre en un ecosistema digital donde las publicaciones, opiniones y difusión de servidores públicos no siempre implica uso indebido de recursos públicos y, donde la expresión individual forma parte del debate público protegido, aunque ello no supone un respeto irrestricto a la neutralidad e imparcialidad.

El fallo del TEPJF es disruptivo porque rompe con una consolidada línea doctrinal²¹ donde se privilegiaba el principio de imparcialidad y neutralidad como eje fundamental para preservar la equidad comicial, al prohibir expresamente que los funcionarios públicos (en particular los de más alto rango) participen o interfieran en la contienda electoral. Específicamente la prohibición constitucional en proceso ordinario prohíbe que los partidos políticos y candidaturas utilicen la imagen del funcionariado para tratar de obtener alguna clase de provecho, ventaja o beneficio²².

No obstante, la dinámica del proceso judicial -al ser un proceso atípico- en el que coexistieron candidaturas en funciones frente a otras que no ejercían ningún cargo público, planteó un dilema connatural: cómo ubicar a estas candidaturas en una misma línea de salida. Aquí se visibiliza la complejidad de la desventaja natural al ejercicio del cargo, entonces cómo debían garantizar las autoridades electorales que todas las candidaturas tuvieran las mismas oportunidades de visibilidad y exposición comunicativa, cómo evitar que los poderes públicos que son quienes postulaban estas candidaturas no participarán promoviéndolas, cómo hacerlo en un esquema donde la ventaja de la exposición pública la tienen quienes forman partes de los poderes políticos, frente aquellas candidaturas con poca o nula visibilidad comunicativa.

Ante este esquema de incertidumbre, la sentencia se decanta por brindar un ámbito de apertura para que sean los poderes públicos quienes, en una lógica completamente distinta a la del proceso electoral ordinario, donde la prohibición de propaganda gubernamental está expresamente prohibida y que, en este caso, se flexibilizó bajo el argumento de su inevitabilidad fáctica.

21 Véase entre otras: Tepjf, Sala Superior, SUP-REP-709/2022 y acumulado (11 de enero de 2023) (Méx.).

22 Felipe de la Mata Pizaña & Clicerio Coello Garcés, *50 lecciones de justicia electoral. El método del caso para la enseñanza del derecho electoral* 125 (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2024).

En conclusión, la sentencia SUP-JE-101/2025 confirma una visión de la comunicación electoral orientada al control y la uniformidad más que a la apertura democrática. Aunque su objetivo es legítimo -preservar la imparcialidad del proceso judicial electoral-, la falta de reflexión sustantiva sobre el papel de las redes sociales y el discurso público de las personas servidoras públicas genera un vacío interpretativo que deberá llenarse en futuros precedentes. El desafío pendiente para el TEPJF será construir una doctrina que armonice la libertad de expresión digital con los principios de neutralidad y equidad, evitando que la regulación electoral se convierta en un instrumento de censura o autocontención política en el espacio digital.

2. Actos anticipados de campaña y participación de candidaturas en funciones (SUP-JDC-1379/2025)

La sentencia SUP-JDC-1379/2025 y acumulados, de 5 de marzo de 2025, se originó a partir de diversos juicios promovidos por personas aspirantes y posibles candidatas dentro del Proceso Electoral Extraordinario del Poder Judicial de la Federación 2024-2025, quienes impugnaron el acuerdo emitido por el INE mediante el cual se aprobó un catálogo de infracciones y reglas procesales aplicables a dicho proceso. Las personas actoras sostuvieron que esta normativa vulnera sus derechos político-electorales al establecer restricciones y sanciones sin base clara en la legislación, afectando particularmente su libertad de expresión, la certeza jurídica y su participación en este ejercicio democrático inédito para la elección de personas juzgadoras.

La litis se estructuró en torno a seis ejes fundamentales: la falta de una definición precisa de los actos anticipados de campaña²³; la imposición de infracciones a personas servidoras públicas sin atender su doble carácter como candidatas; la existencia de un tipo administrativo abierto; la indefinición de los sujetos responsables; la restricción a la participación de partidos políticos; y la falta de certeza en las notificaciones dentro de los procedimientos sancionadores. Al resolver estos planteamientos.

Al respecto, la Sala Superior sostuvo que la regulación del INE no vulnera el principio de certeza jurídica, pues el concepto de actos anticipados de campaña contiene los elementos mínimos necesarios para su aplicación conforme a parámetros objetivos. Asimismo, consideró que el catálogo de infracciones no configura un tipo sancionador abierto, al estimar que las conductas se encuentran suficientemente delimitadas, y que la normativa

23 Véase, entre otros: Marcos del Rosario Rodríguez, *Regulación material de los actos anticipados de precampaña por parte de las autoridades electorales*, Análisis Plural (ITESO), no. 6, 2024, <https://analisisplural.iteso.mx/index.php/ap/article/view/109/158?utm>.

contempla la condición dual de personas servidoras públicas y candidatas, siendo compatibles las restricciones con el deber de imparcialidad previsto en el artículo 134 constitucional. Sin embargo, su razonamiento se apoya más en la finalidad de la restricción que en la necesidad de una delimitación clara. La sentencia deja amplios márgenes interpretativos sobre qué constituye una “difusión afectiva” o “una promoción anticipada”, conceptos cruciales para evaluar publicaciones digitales. Esta falta de precisión podría traducirse en discrecionalidad administrativa o sancionatoria.

Desde una perspectiva crítica, el tratamiento que la sentencia otorga a los actos anticipados de campaña resulta particularmente laxo, pues al privilegiar una interpretación flexible de su configuración, se corre el riesgo de desdibujar el carácter prohibitivo de esta figura, cuya finalidad en el sistema electoral mexicano ha sido preservar la equidad en la contienda y evitar ventajas indebidas al inicio formal de las campañas. Este enfoque abre un espacio de ambigüedad normativa que podría conducir a interpretaciones permisivas contrarias al mandato legal que prohíbe expresamente la realización de campañas antes de los plazos establecidos, lo que obliga replantear, con mayor claridad normativa y jurisprudencial, si los actos anticipados deben subsistir como una prohibición estricta o si, en los hechos, se está transitando hacia su tolerancia implícita en el contexto de la elección judicial²⁴.

En cuanto a los sujetos susceptibles de responsabilidad, la Sala Superior concluyó que la normativa impugnada identifica de manera suficiente a las personas que pueden ser sancionadas, garantizado seguridad jurídica. Asimismo, validó la restricción a la participación de partidos políticos por considerarla congruente con el diseño constitucional y legal de la elección judicial, de carácter apartidista. De igual forma, desestimó la falta de certeza en las notificaciones al contrario que los procedimientos previstos satisfacen los estándares del debido proceso. En sus resolutivos, el Tribunal determinó

24 Una situación similar ocurrió en el proceso electoral de 2023-2024, cuándo las autoridades electorales, pese a que el marco legal formal -Constitución, ley electoral y códigos locales- prevén la prohibición de proselitismo antes de los periodos oficiales de precampaña/campaña, la autoridad optó por permitir ciertas dinámicas internas de los partidos políticos clasificándolas como “proselitismo interno” o mecanismos de afiliación/preselección, y por tanto no como “campaña” en estricto sentido. Aquí se generó una “simulación” es decir, convertir actividades de difusión de imagen, posicionamiento o autopromoción partidista en simples actos internos que legitiman una ventaja indebida, pues muchas de esas acciones implicaron exposición mediática, gasto, comunicación directa con simpatizantes y potencial electorado, antes de que declarará formalmente el inicio de precampaña. Esta situación provocó de facto una reconfiguración en la regulación electoral: aunque la norma escrita siga contemplando la prohibición, su aplicación real permite esos actos, lo que erosiona el principio de equidad. Véase en este sentido: Tepjf, Sala Superior, SUP-REP-217/2023 y acumulados (12 de julio de 2023) (Méx.); SUP-REP-133/2023 y acumulados (3 de junio de 2023) (Méx.); SUP-REP-119/2023 (30 de mayo de 2023) (Méx.); SUP-REP-114/2023 y acumulados (26 de mayo de 2023) (Méx.); SUP-REP-709/2022 (11 de enero de 2023) (Méx.); y SUP-REP-44/2023 (28 de junio de 2023) (Méx.).

acumular los medios de impugnación, desechar aquellos en los que no se acreditó interés jurídico y, en lo esencial, confirmar la validez del acuerdo el INE y de su catálogo de infracciones.

No obstante, la sentencia también deja sin resolver un problema estructural de equidad en la contienda, derivado de la desigualdad material de oportunidades entre las personas candidatas que se encontraban en funciones y aquellas que no ejercían cargos públicos. En la práctica, quienes ocupaban cargos jurisdiccionales o administrativos contaban con una ventaja significativa de exposición pública, posicionamiento institucional y reconocimiento social, mientras que las segundas partían de un escenario de invisibilización comunicativa.

En este contexto, resulta especialmente relevante la restricción legal conforme a la cual las personas servidoras públicas debían de abstenerse de asistir, en días y horas hábiles, a cualquier evento de precampaña o campaña electoral, previstas en los artículos 134, párrafo séptimo, constitucional, así como 449, numeral 1 inciso c) de la LEGIPE, en tanto expresión del principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos²⁵. Dicha limitación, que debía observarse de manera estricta, tampoco o se hizo efectiva en los hechos, lo que generó dos efectos distorsivos: por un lado, restringió formalmente el tiempo de campaña de quienes permanecieron en funciones sin separarse del cargo; y por otro, propició prácticas de simulación, al aparentar el ejercicio de funciones públicas cuando en realidad se desarrollaban actividades proselitistas²⁶. Esta aplicación irregular de la contención horaria no fue uniforme, lo que profundizó la asimetría en la competencia electoral y evidenció las debilidades de la fiscalización en un escenario híbrido entre el ejercicio de la función pública y la actividad proselitistas.

Por ejemplo, la restricción horaria aplicable para cualquier servidor público es que se deberán de abstenerse de acudir en días y horas hábiles a cualquier evento relacionado de precampaña y campaña electoral, limitación que debía observarse estrictamente, aunque no fue así, lo que generó dos efectos contrarios, por una parte limitó el tiempo de campaña a quienes estaban en funciones y no se habían separado del cargo o bien, se daba una simulación de que estaban trabajando cuando en realidad estaban en campañas. No obstante, en los hechos, dicha contención horaria no se observó de manera uniforme, lo que acentuó aún más

25 Tepj, Sala Superior, Tesis L/2015, *Actos proselitistas. Los servidores públicos deben abstenerse de acudir a ellos en días hábiles*, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, 5 de agosto de 2015 (Méx.).

26 Véase Raziel Zedryk, *Las campañas anticipadas de los aspirantes a jueces ponen más presión al INE*, EL PAÍS (14 de enero de 2025), <https://elpais.com/mexico/2025-01-15/las-campanas-anticipadas-de-los-aspirantes-a-jueces-ponen-mas-presion-al-ine.html>; *Entre resbalones y codazos ministras 4T inician campaña*, EMEEQUIS (30 de marzo de 2025), <https://emeequis.com/al-dia/entre-resbalones-y-codazos-ministras-4t-inician-campana/>; y Raziel Zedryk, *Las supremas candidatas de México: entre impartir justicia y una campaña electoral*, EL PAÍS (31 de marzo de 2025), <https://elpais.com/mexico/2025-04-01/las-supremas-candidatas-de-mexico-entre-impartir-justicia-y-una-campana-electoral.html>.

la asimetría en la competencia y reveló las dificultades de fiscalización efectiva en un contexto híbrido entre la función jurisdiccional y actividad proselitista²⁷.

En términos generales, la sentencia reafirma la competencia del INE para establecer reglas específicas de fiscalización y sanción en la elección judicial, al tiempo que valida un modelo restrictivo de comunicación política orientado a preservar la imparcialidad y equidad judicial. Sin embargo, el fallo también evidencia vacíos interpretativos relevantes en torno a los actos anticipados de campaña y a la igualdad de oportunidades entre las candidaturas, los cuales deben ser replanteados en futuros precedentes para evitar que la regulación electoral, lejos de garantizar la equidad, termine normalizando ventajas estructurales, prácticas anticipadas y condiciones desiguales de competencia en proceso que, por su naturaleza, exige los más altos estándares de igualdad, neutralidad y certeza jurídica.

3. Difusión de mensajes en redes sociales durante la veda electoral (SUP-REP-198/2025)

La sentencia SUP-REP-198/2025, de 18 de junio de 2025, resolvió el recurso interpuesto contra la determinación de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) del INE, que había desechado de plano una queja por presuntas conductas destinadas a inhibir la participación ciudadana durante la jornada electoral, a través de publicaciones difundidas en redes sociales -particularmente en X (antes Twitter) y Facebook-, así como en notas periodísticas. El denunciante sostenía que dichos mensajes, emitidos en los días previos a la elección, contravenía la veda electoral al desalentar el voto y generar un ambiente de desinformación. La autoridad administrativa, sin embargo, consideró que no existían elementos suficientes que evidenciaran de manera clara una infracción a la normativa electoral, pero lo que determinó desechar la queja.

²⁷ La reflexión anterior no es gratuita, porque recordemos que el respeto al principio de neutralidad es importante en nuestra doctrina constitucional electoral, incluso se han anulado elecciones por violaciones a este principio. Baste recordar la sentencia SUP-JRC-678/2015 y SUP-JDC-1272/2015 y acumulados de 15 de noviembre de 2015, en la que anuló la elección a la gubernatura de Colima por violentar el principio constitucional de neutralidad gubernamental (art. 134 constitucional). El Tribunal tuvo por demostrado que diversos funcionarios del gobierno estatal intervinieron indebidamente en el proceso electoral, mediante el uso de recursos públicos, estructuras institucionales su posición de autoridad para favorecer a una candidata, lo que alteró de manera sustancial las condiciones de equidad en la contienda. La Sala Superior sostuvo que dichas conductas no podían realizarse de forma aislada, sino de manera integral y contextual, pues en su conjunto generan una afectación determinante para el proceso electoral, suficiente para invalidar la elección. Con ello, el TEPJF reafirmó que la imparcialidad y neutralidad de los servidores públicos constituye pilares indispensables para la democracia electoral, cuya transgresión justifica incluso la sanción máxima de nulidad de los comicios.

La Sala Superior, al analizar el recurso, confirmó la validez del desechamiento al estimar que la UTCE actuó conforme a derecho. Argumentó que la apertura de un procedimiento sancionador requiere la existencia de indicios razonables y objetivo, y no meras suposiciones derivadas de expresiones genéricas en redes sociales. Si bien reconoció la capacidad de los entornos digitales para incidir en la opinión pública y en los procesos electorales, que libertad de expresión ampara manifestaciones críticas o controvertidas, siempre que no constituya propaganda ilegal ni actos de coacción o presión indebida sobre el electorado. En consecuencia, el Tribunal determinó que se acreditaba elementos suficientes para iniciar investigación formal y confirmó la resolución del INE por unanimidad.

Esta sentencia pone de relieve la creciente complejidad para delimitar las fronteras entre la libertad de expresión y la integridad del proceso electoral, particularmente, en el contexto de las redes sociales. En el caso concreto, el TEPJF conoció de una denuncia en la que se alegaba que ciertos mensajes difundidos en plataformas digitales -como X y Facebook- tenía el propósito de desalentar la participación ciudadana durante la jornada electoral, en plena veda. El asunto planteaba un desafío novedoso: determinar si una campaña de desinformación o desincentivo al voto en redes sociales puede constituir una infracción electoral, aun cuando se aparece en el discurso o la crítica pública.

El Tribunal optó por decantarse por la libertad de expresión. Confirmó el desechamiento de la queja realizada por la UTCE del INE, bajo el argumento de que no existían elementos suficientes que demostraran una infracción “evidente”, directa y actual. Este razonamiento, reitera que, para la Sala Superior, la simple difusión de mensajes críticos o polémicos no basta para activar el ius puniendi del Estado en material electoral, pues el derecho sancionador exige indicios objetivos, claros y verificables de una violación a la ley.²⁸

No obstante, la sentencia ha generado posturas encontradas, ya que algunos sectores advierten que el TEPJF no atiende una dimensión crucial: la potencial afectación colectiva derivada de la difusión masiva de contenidos orientados a desalentar el voto, especialmente cuando tales mensajes provienen de actores con alta visibilidad pública o capacidad de influencia. A juicio de esas voces, la resolución evidencia la ausencia de una doctrina electoral consolidada sobre el impacto de la desinformación y la manipulación digital en los procesos democráticos. Asimismo, se señala que el Tribunal elude pronunciarse con mayor profundidad sobre la responsabilidad de los actores públicos en la difusión mensajes durante la veda electoral y omite establecer parámetros claros para distinguir entre expresiones protegida y propaganda ilícita, lo que deja

28 Siguen esta doctrina: Tepjf, Sala Superior, SUP-REP-15/2021 (16 de enero de 2021) (Méx.); SUP-REP-74/2020 (25 de julio de 2020) (Méx.); y SUP-REP-492/2023 (6 de marzo de 2024) (Méx.).

a la autoridad administrativa un amplio margen de discrecionalidad y genera incertidumbre sobre los límites del discurso digital en contextos electorales²⁹.

A pesar de las críticas formuladas, desde una perspectiva garantista, puede sostenerse que el TEPJF mantiene una línea doctrinal consistente al privilegiar la protección reforzada de las expresiones al privilegiar las expresiones políticas con independencia de si son políticamente correctas “afectas” o “desafectas” al voto.³⁰ En una democracia plural, la disidencia, la crítica y la expresión de desconfianza hacia determinadas opciones electorales forma parte del núcleo duro de la libertad de expresión aun cuando ello pueda traer como consecuencias indirectas al no ejercicio del sufragio por parte de ciertos sectores.

En conclusión, la SUP-REP-198/2025 es un precedente que reafirma la posición preferente de la libertad de expresión en el sistema democrático, incluso en el entorno digital y durante periodos sensibles como la veda electoral, privilegiando la tolerancia frente al discurso crítico o polémico cuando este no se traduce de manera evidente en propaganda ilícita en actos de coacción al electorado. No obstante, la resolución también pone de manifiesto los límites del modelo actual de tutela electoral frente al fenómeno de desinformación y desincentivo al voto en redes sociales al dejar sin respuesta plenamente desarrollada el problema de la afectación colectiva al proceso democrático derivado de la circulación masiva de contenidos digitales. En este sentido, el caso evidencia la necesidad de avanzar hacia una construcción doctrinal y jurisdiccional más precisa que permite armonizar, con mayor claridad, la protección robusta de la libertad de expresión con la defensa efectiva de la integridad del proceso electoral, particularmente en contextos de comunicación digital de alta incidencia pública.

VI. REFLEXIONES FINALES

El proceso electoral extraordinario para la elección de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación evidenció que el modelo de comunicación política diseñado para radio y televisión había quedado rebasado desde hace ya varios años y que, en la actualidad, la centralidad de la comunicación se desplaza

29 Véase entre otros: Rafael Rubio Núñez, Tamara Álvarez Robles & Vanessa Sánchez, *La búsqueda de respuestas eficaces en la lucha contra la desinformación electoral*, no. 28 Elecciones 77-110 (2024), <https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones/article/view/360/914>; Ana Garriga Domínguez, *Reflexiones sobre marketing político y el fenómeno de la desinformación en el contexto electoral*, no. 36 Revista de Derecho Electoral 252-87 (2020); y Ángela Moreno Bobadilla, *La lucha europea contra la desinformación en los procesos electorales*, 21 Revista Jurídicas 97-113 (2024).

30 Véase, entre otros: Tepjf, Sala Superior, SUP-REP-15/2021 (16 de enero de 2021) (Méx.); y SUP-REP-492/2023 (6 de marzo de 2024) (Méx.). En éstos, la Sala Superior sostuvo que la libertad de expresión política en materia política goza de una posición preferente en el sistema democrático y que solo admite restricciones bajo parámetros estrictos de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

de manera decisiva hacia las redes sociales. La comunicación clásica, construida históricamente en la plaza pública, ha sido sustituida por un entorno digital regido por algoritmos, segmentación y automatización, lo que obliga a reinterpretar los principios constitucionales de igualdad de oportunidades, neutralidad, libre circulación de ideas y pluralismo a la luz de este nuevo ecosistema.

Las sentencias analizadas muestran que la libertad de expresión electoral se ejerce hoy en ecosistemas profundamente transformados, donde las redes sociales y las tecnologías digitales desplazaron a los medios tradicionales como eje de la comunicación política. Este tránsito ha ampliado el alcance del discurso judicial, pero también ha tensionado los principios clásicos del modelo de comunicación política previsto en los artículos 41 y 134 constitucionales, obligando a reinterpretar los criterios de ideas y pluralismo en un entorno marcado por la segmentación algorítmica, la viralidad y la posibilidad de desinformación.

El diseño normativo del proceso extraordinario, construido en tiempo reducido y bajo la lógica de “excepcionalidad”, instauró un régimen altamente restrictivo para las candidaturas judiciales, que prohíbe la contratación hacia el espacio digital. Ello generó un modelo paradójico: por un lado, se exige a las personas juzgadoras sostener campañas pedagógicas, centradas en méritos, trayectorias e independencia; por otro lado, la práctica reveló que muchas estrategias se apoyaron en recursos de marketing emocional viralidad, lo que desdibujó las fronteras entre la divulgación profesional, autopromoción y propaganda anticipadas. Este contraste evidencia que la regulación vigente no termina de armonizar la imagen de sobriedad e imparcialidad judicial con la lógica competitiva y performativa de las plataformas digitales.

Las sentencias SUP-JE-101/2025, SUP-JDC-1379 y SUP-REP-198/2025 confirman, en conjunto, una línea que privilegia la protección reforzada a la libertad de expresión, pero al mismo tiempo pone de relieve los vacíos y ambigüedades del modelo regulatorio. Por un lado, la Sala Superior corrige la pretensión de exclusividad del INE para promover el voto y abre la puerta a la participación de otros actores públicos bajo criterios de neutralidad; valida un catálogo de infracciones que regula actos anticipados y conductas en redes y confirmó el desechamiento de una queja basada en mensajes digitales supuestamente inhibitorios del voto durante la veda, al exigir indicios objetivos, claros y verificables para activar el procedimiento sancionador.

Por otro lado, estas decisiones dejan sin respuesta cuestiones centrales: la definición precisa de los actos anticipados en entornos digitales, la gestión de la ventaja estructural de candidaturas en funciones y la falta de parámetros claros para diferenciar expresión protegida, promoción institucional y prologada ilícita, especialmente cuando se trata de contenidos masivos que pueden impactar colectivamente en la participación ciudadana.

El proceso extraordinario se configura, así, como un laboratorio democrático que ha puesto a prueba los límites del modelo de comunicación política mexicano. La experiencia demuestra que no basta con trasladar mecánicamente las reglas diseñadas para las elecciones ordinarias y medios tradicionales al universo digital y a la elección de personas juzgadoras; se requiere una construcción doctrinal y normativa más fina, capaz de atender las especificidades del discurso judicial, las asimetrías entre candidaturas y los riesgos de desinformación y manipulación digital, sin erosionar el carácter expansivo de la libertad de expresión política. El reto para el TEPJF y las autoridades electorales consiste en profundizar los estándares sobre actos anticipados, neutralidad y equidad en redes sociales, y en diseñar criterios que permitan distinguir entre visibilidad legítima, autopromoción con la imparcialidad y propaganda susceptible de ser sancionable.

Finalmente, podemos concluir que el futuro de la comunicación política judicial dependerá tanto de la capacidad institucional para regular con objetividad, proporcionalidad y transparencia, como de la madurez democrática de las candidaturas y la ciudadanía. Solo si se consolida un modelo de comunicación digital ético, formativo y equitativo -que privilegie la argumentación sobre la espectacularidad, y la explicación de la función jurisdiccional sobre la popularidad- será posible que la elección judicial contribuya realmente a fortalecer la legitimidad del Poder Judicial, sin sacrificar libertad de expresión, integridad del proceso ni independencia e imparcialidad de quienes juzgan.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Astudillo Reyes, César, *La reforma al Poder Judicial. Efectos en el estatus y la mecánica de la elección -voto popular- de sus integrantes*, en *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)* 289-320 (Sergio López Ayón et al. coords., IIJ-UNAM, 2024).
- Cárdenas Gracia, Jaime, *Neutralidad y pluralismo en el sistema de medios*, en *Cuestiones actuales de la libertad de expresión en la democracia electoral mexicana: Estudios de casos líderes nacionales Vol. VI* 109-128 (Marcos del Ríos Vega & Irene Spigno dirs., Tirant lo Blanch, 2020).
- De la Mata Pizaña, Felipe & Clicerio Coello Garcés, *50 lecciones de justicia electoral. El método del caso para la enseñanza del derecho electoral* (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2024).
- Del Rosario Rodríguez, Marcos, *Regulación material de los actos anticipados de precampaña por parte de las autoridades electorales*, *Análisis Plural* (ITESO), no. 6, 2024, <https://analisisplural.iteso.mx/index.php/ap/article/view/109/158?utm>.
- Esquivel Alonso, Yessica, *Elecciones del Poder Judicial por voto popular: el caso*

- mexicano, 55 *Revista de Teoría y Realidad Constitucional* 428-450 (2025).
- Esquivel Alonso, Yessica, *Libertad de expresión política y propaganda negativa* (Tirant lo Blanch, 2018).
- Esquivel Alonso, Yessica & José Antonio Estrada Marún, *Algunos retos del modelo de comunicación política en México, en Sobre el nuevo federalismo electoral en México: Monitor democrático 2015* 1189-1214 (Luis J. Molina Piñeiro et al. eds., COPUEX et al., 2015).
- Estrada, Karla, *Proceso electoral del Poder Judicial en México 2025*, 12 *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 8-25 (2025). <https://doi.org/10.22201/ij.24487910e.2025.22.20515>.
- Franco, Jesús, *Tik Tok, elección judicial, un chicharrón preparado y Dora la Transformadora para Ministra*, Observatorio de Medios Digitales (Tecnológico de Monterrey) (7 de abril de 2025), <https://omd.tec.mx/noticia/tik-tok-eleccion-judicial-un-chicharron-preparado-y-dora-la-transformadora-para-ministra>.
- Garriga Domínguez, Ana, *Reflexiones sobre marketing político y el fenómeno de la desinformación en el contexto electoral*, no. 36 *Revista de Derecho Electoral* 252-287 (2020).
- Moreno Bobadilla, Ángela, *La lucha europea contra la desinformación en los procesos electorales*, 21 *REVISTA JURÍDICAS* 97-113 (2024).
- Rubio Núñez, Rafael, Tamara Álvarez Robles & Vanessa Sánchez, *La búsqueda de respuestas eficaces en la lucha contra la desinformación electoral*, no. 28 *Elecciones* 77-110 (2024), <https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones/article/view/360/914>.
- Sánchez Muñoz, Óscar, *La igualdad de oportunidades en las competencias electorales* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007).
- , *Propaganda oficial y neutralidad gubernamental, en Cuestiones actuales de la libertad de expresión en la democracia electoral mexicana: Estudios de casos líderes nacionales Vol. VI* 225-254 (Marcos del Ríos Vega & Irene Spigno dirs., Tirant lo Blanch, 2020).
- Sánchez Ruiz, Enrique E., *Comunicación y democracia*, 24 *Cuadernos de Divulgación* 1-45 (INE, 2019).
- Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?* (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, nueva ed. rev. y ampliada 2023).

RETOS DEL NUEVO MODELO DE FISCALIZACIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL JUDICIAL

CHALLENGES OF THE NEW AUDIT MODEL IN THE JUDICIAL ELECTORAL PROCESS

Fecha de recepción: 17 de diciembre de 2025 | Fecha de aceptación: 9 de febrero de 2026

Sergio DÍAZ RENDÓN* y Karla Victoria GONZÁLEZ BRIONES**

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo principal identificar las principales problemáticas en materia de fiscalización electoral derivadas de la elección de personas juzgadoras. La ruta metodológica elegida implica revisar y analizar las sentencias más relevantes emitidas durante el proceso. Se optó por esta estrategia porque en las decisiones jurisdiccionales se refleja, con mayor nitidez, las tensiones, dudas e inconsistencias que surgieron al intentar fiscalizar un modelo completamente distinto al tradicional.

Palabras clave: fiscalización, elección judicial, proceso electoral.

Abstract

The main objective of this study is to identify the primary issues regarding electoral campaign finance monitoring and audit arising from the election of judicial officers. The chosen methodological framework involves reviewing and analyzing the most relevant judicial rulings issued during the process. This strategy was selected because jurisdictional decisions most clearly reflect the tensions, doubts, and inconsistencies that emerged when attempting to oversee a model entirely distinct from the traditional one.

Keywords: electoral oversight, campaign finance Audit, judicial election, electoral process.

* Máster y Doctorado en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente es Magistrado de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Previamente se desempeñó como Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza.

** Doctora en Derechos Humanos con Perspectiva Internacional y Comparada en la Academia Interamericana de Derechos Humanos. Actualmente es Secretaria de Estudio y Cuenta regional en la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUMARIO: I. Introducción. II. Modelo de fiscalización electoral partidista en México. III. Reglas de fiscalización en el proceso judicial electoral. IV. Identificación general de problemáticas. V. Etapa I. Emisión del marco normativo aplicable. VI. Etapa II. Campaña electoral. VII. Etapa III. Emisión de dictámenes consolidados (problemas técnicos). VIII. Retos de la fiscalización de los procesos electorales judiciales. IX. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El 15 de septiembre de 2024 quedará inscrito en la memoria colectiva como el día en que arrancó una nueva etapa democrática en México: la publicación de la reforma constitucional al Poder Judicial. Sobre el papel se presentó como un cambio en la forma de elección de las personas juzgadoras, pero fácticamente tuvo un efecto práctico inmediato y profundo: el inicio de un proceso electoral que nunca se había visto en el país.

El Transitorio Segundo del Decreto fue claro y tajante: el proceso electoral extraordinario 2024–2025 iniciaría el día en que la reforma entrara en vigor¹. Esa decisión precipitó una carrera contrarreloj entre legisladores, autoridades y operadores electorales: había que adaptar normas, diseñar procedimientos y crear reglas donde no existían previamente. En pocas semanas se publicaron reformas legales —entre ellas modificaciones a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales—, y el Instituto Nacional Electoral (INE) emitió acuerdos y calendarios para ordenar la inédita votación.

La magnitud del ejercicio dejó claro que no se trataba de una prueba pequeña: en total se pusieron en disputa 881 cargos federales y cientos más a nivel local en 19 entidades; sólo a nivel federal compitieron 3,423 candidaturas. El tamaño —cientos de cargos y miles de candidaturas— convirtió decisiones aparentemente técnicas en asuntos de enorme complejidad logística y jurídica. En este contexto se obligó al INE y a las autoridades a reinventar decisiones que en otras elecciones son estándar.

La singularidad del proceso no es sólo formal o numérica, sino también material: a diferencia de las elecciones ordinarias, aquí no actuaron partidos como intermediarios centrales. En otras palabras, las candidaturas no surgieron

¹ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 15 de septiembre de 2024 (Mex.), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5738985&fecha=15/09/2024#gsc.tab=0.

de estructuras partidistas sino de Comités de Evaluación —creados para evaluar a las personas aspirantes y postular a los mejores perfiles—, lo que cambió por completo la lógica de la contienda.

Entre los problemas normativos más controvertidos estuvieron las boletas², la asignación de tiempo en radio y televisión,³ y la fiscalización. El INE se enfrentó a preguntas concretas e inéditas, por ejemplo: ¿qué se entiende por “gastos personales de campaña”? ¿Qué tipo de comunicación pública es legítima y cuál traspasa la línea de lo permitido? ¿Cómo realizar campañas en redes sociales, pero sin gastar dinero en publicidad? ¿En qué pueden y no pueden gastar las candidaturas? Pero básicamente todas se centraban en: ¿cómo realizar la fiscalización?

Si bien la autoridad administrativa electoral ya tenía experiencia en materia de fiscalización, el nuevo proceso electoral judicial trajo nuevas reglas y desafíos. Aunado a que los sujetos obligados ya no eran los partidos políticos o candidaturas independientes, sino ciudadanos y ciudadanas que en su mayoría no tenían experiencia en materia política o en fiscalización. Además, no contaban con un equipo especializado que les ayudara en el tema.

No solo se suscitaron problemas técnicos y operativos. De la mano del proceso electoral, apareció la difusión masiva de “acordeones”⁴ y otras prácticas que en los procesos *ordinarios* no se habían identificado. Esa mezcla de novedades y apremio generó zonas grises.

Ante este escenario de cambio institucional profundo y de un proceso electoral sin precedentes, el presente trabajo tiene como objetivo principal el identificar

2 Ver: Instituto Nacional Electoral [INE], Acuerdo INE/CG2500/2024, por el que se aprueba el diseño y la impresión de las boletas para el proceso electoral extraordinario 2024-2025 para la elección de diversos cargos del Poder Judicial de la Federación, 31 de diciembre de 2024 (Mex.), <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/178622>.

3 Ver: Instituto Nacional Electoral [INE], Acuerdo INE/CG194/2025, por el que se aprueban las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de las candidaturas y autoridades electorales para el proceso electoral extraordinario del Poder Judicial de la Federación 2024-2025 y los procesos electorales extraordinarios para la elección de personas juzgadoras de los poderes judiciales locales, se modifican las pautas aprobadas en los acuerdos INE/JGE144/2024, INE/ACRT/42/2024 e INE/ACRT/43/2024, y se garantiza el derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social de los partidos políticos, así como el acceso a la radio y televisión de las autoridades electorales durante el período ordinario coincidente con los procesos electorales extraordinarios referidos, 24 de febrero de 2025 (Mex.), <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/179463>; Instituto Nacional Electoral [INE], Acuerdo INE/CG338/2025, por el que se aprueban las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de las autoridades electorales para la promoción del proceso electoral extraordinario del Poder Judicial de la Federación 2024-2025 y los procesos electorales extraordinarios para la elección de personas juzgadoras de los poderes judiciales locales, y se modifican las pautas aprobadas en los diversos INE/JGE143/2024, INE/JGE144/2024, INE/ACRT/41/2024, INE/ACRT/42/2024, INE/ACRT/43/2024, INE/ACRT/44/2024, INE/ACRT/01/2025 e INE/ACRT/04/2025, 1 de abril de 2025 (Mex.), <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/182175>.

4 Para efectos de este trabajo, no se analizará si los acordeones alteraron principios como la equidad en la contienda. Ello debido a que no es objetivo de la investigación.

las principales problemáticas en materia de fiscalización electoral derivadas de la elección de personas juzgadoras. Para lograrlo, se parte de la interpretación que tanto el INE como el TEPJF realizaron al aplicar, adaptar y en muchos casos reconstruir criterios que en elecciones ordinarias ya estaban asentados.

La ruta metodológica elegida implica revisar y analizar las sentencias más relevantes emitidas durante el proceso. Se optó por esta estrategia porque en las decisiones jurisdiccionales se reflejan, con mayor nitidez, las tensiones, dudas e inconsistencias que surgieron al intentar fiscalizar un modelo completamente distinto al tradicional.

Ahora bien, es importante hacer una precisión metodológica. A lo largo del proceso, en redes sociales, en los medios de comunicación e incluso desde las propias candidaturas, se señalaron diversas problemáticas adicionales⁵. La razón anterior es sencilla: el análisis se acota a los retos que efectivamente escalaron a la arena jurisdiccional y quedaron documentados en las resoluciones correspondientes. Es decir, no se excluyen otras problemáticas por falta de relevancia, sino porque la metodología se centra en aquello que puede observarse, estudiarse y contrastarse con base en criterios judiciales ya emitidos.

En este sentido, el análisis comienza por trazar los antecedentes del modelo de fiscalización electoral en México. Esta revisión no sólo permite comprender cómo se ha construido a lo largo de los años un sistema reconocido por su rigor, sino que ayuda a dimensionar qué elementos del diseño previo se vieron desbordados ante las particularidades del proceso judicial.

A partir de lo anterior, se examina el marco normativo específico creado para la elección de personas juzgadoras, con el objetivo de explicar por qué las reglas no pudieron aplicarse de manera automática o idéntica a los procedimientos electorales convencionales. Posteriormente, con base en las sentencias, se identifican los principales problemas que enfrentaron tanto el INE, al momento de emitir sus criterios, como las propias autoridades jurisdiccionales al interpretarlos.

Este recorrido normativo y jurisdiccional permite observar cómo surgieron vacíos y contradicciones, qué criterios fueron ajustados sobre la marcha y de qué manera las autoridades buscaron equilibrar el control del dinero con el respeto a la naturaleza atípica del proceso. En conjunto, esta revisión ofrece un mapa claro de algunos desafíos de fiscalizar una elección novedosa y, al mismo tiempo, abre la puerta a reflexionar sobre los ajustes normativos necesarios para las elecciones futuras, como lo es la de 2027.

5 Algunas problemáticas que se han puesto sobre la mesa son: la discusión sobre si el tiempo para realizar campañas fue excesivo o no; la necesidad de pagar publicidad en redes sociales para segmentar de mejor manera la información; los esfuerzos por capacitar en poco tiempo a las candidaturas; solamente 343 dictaminadores para la totalidad de las candidaturas, entre otros.

II. MODELO DE FISCALIZACIÓN ELECTORAL PARTIDISTA EN MÉXICO

Uno de los principales desafíos que enfrentan los sistemas electorales contemporáneos consiste en garantizar el respeto a los principios constitucionales que los sustentan, particularmente la equidad y la imparcialidad. Estos valores no se limitan a asegurar que todas las candidaturas compitan en condiciones de igualdad; también exigen que los procesos electorales se desarrollen con transparencia y dentro del marco legal.

En el caso mexicano, la protección de la equidad electoral ha sido una prioridad constante en la construcción democrática⁶. Para ello, se han diseñado y perfeccionado reglas orientadas a crear mecanismos que fortalezcan este principio en todas las etapas del proceso. Entre estas medidas destacan los lineamientos sobre el uso y contenido de la propaganda política, las disposiciones que regulan la conducta imparcial de los servidores públicos, las restricciones para evitar la utilización indebida de programas sociales, así como el complejo sistema de fiscalización y financiamiento electoral.

En este contexto, el INE ha subrayado que el modelo mexicano de fiscalización de los recursos destinados a las campañas y al financiamiento de los partidos políticos se encuentra entre los más rigurosos del mundo⁷. Ello debido a que el esquema no solo define cuáles son las fuentes de financiamiento permitidas para las actividades ordinarias y para las campañas, sino que también establece mecanismos para vigilar el origen y uso del dinero, así como las sanciones para quienes incumplen las reglas o incurren en irregularidades⁸.

En los primeros años de la democracia mexicana, la ausencia de reglas claras para el financiamiento permitió que el partido hegemónico gozara de recursos prácticamente ilimitados. Las reformas de los años setenta y ochenta introdujeron por primera vez la idea de financiar públicamente a los partidos, pero lo hicieron sin controles reales ni vigilancia efectiva⁹. No fue sino hasta la década de los noventa —y especialmente con la reforma de 1996— que surgieron límites, obligaciones de rendición de cuentas y mecanismos de supervisión.

6 Fernando Giraldo G., *La equidad en los procesos electorales*, en Cuadernillo de Capel No. 57, Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 311, 311-324 (2012), <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5001/18.pdf>.

7 Instituto Nacional Electoral [INE], La fiscalización que realiza el INE es una de las más exhaustivas del mundo (30 de julio de 2019), <https://centralelectoral.ine.mx/2019/07/30/la-fiscalizacion-realiza-ine-una-las-mas-exhaustivas-del-mundo/>.

8 El modelo actual de fiscalización electoral en México es el resultado de décadas de ajustes institucionales, aprendizajes a partir de escándalos públicos y un esfuerzo constante por equilibrar la competencia política.

9 Ver más: José de Jesús Orozco Henríquez & Carlos Vargas Baca, *Regulación jurídica de los partidos políticos en México*, en *Regulación Jurídica de los Partidos en América Latina* 579, 579-639 (Daniel Zovatto coord., UNAM 2008).

Los casos Pemexgate¹⁰ y Amigos de Fox¹¹, relacionados con financiamiento ilícito en la elección presidencial del año 2000, evidenciaron las profundas debilidades del sistema. Mostraron que la autoridad fiscalizadora carecía de facultades efectivas para investigar, que las sanciones eran laxas y que los tiempos de resolución eran tan tardíos que los responsables podían llegar al cargo antes de que se acreditaran las irregularidades. Estos episodios marcaron un punto de inflexión y detonaron reformas que fortalecieron el papel del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), ampliaron su capacidad investigadora e incluso permitieron acceder a información bancaria y fiscal¹².

A partir de 2007 y 2008 se adoptó una estructura más rigurosa: informes obligatorios, revisión más detallada, procedimientos más claros para atender quejas y la creación de una Unidad Técnica con mayor autonomía. Sin embargo, el proceso electoral de 2012 —incluyendo casos como Monex— reveló nuevamente problemas estructurales: la lentitud del procedimiento, la falta de sincronía entre tiempos de fiscalización y calificación de la elección, y dificultades para detectar flujos de dinero no reportados¹³.

La reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 representó un parteaguas en el sistema de fiscalización electoral en México. No sólo ajustó procesos, sino que rediseñó de raíz la lógica bajo la cual se vigila el dinero en la política¹⁴. El eje central fue claro: evitar que los recursos económicos —públicos, privados o ilícitos— distorsionen la equidad de las elecciones.

El modelo se caracterizó por cinco pilares principales: 1) topes estrictos de gastos de campaña, cuyo rebase puede incluso anular una elección¹⁵; 2) un financiamiento mixto, con reglas claras y límites tanto al dinero público como al privado¹⁶; 3) la prohibición de recibir recursos ilícitos o de adquirir tiempo en radio y

10 SUP-RAP-018/2003 (TEPJF 13 de mayo de 2013) (Mex.).

11 SUP-RAP-098/2003 y acumulados (TEPJF 20 de mayo de 2004) (Mex.).

12 Ver más: Jaime Cárdenas Gracia, *Lecciones de los asuntos Pemex y amigos de Fox* (Universidad Autónoma de México, México 2004); Ciro Murayama, *El Tribunal Electoral ante Pemexgate y Amigos de Fox, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, en *La justicia Electoral. Resoluciones primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011)* 319, 319-329 (Marco Antonio Zavala Arredondo & Fernando Zertuche Muñoz coords., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2015).

13 Karolina Mónica Gilas & Mikaela Jenny Christiansson, *El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida*, 16 Rev. Mex. Estud. Electorales 92, 92-125 (2014), http://dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/imgsSOMEE/2016/180-475-1-PB.pdf.

14 Saúl López Noriega, *Dinero y validez de los procesos electorales, ¿mecanismo adecuado para domesticar el dinero en las elecciones?* (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2016).

15 Hasta antes de 2014, exceder el tope generaba multas, pero no tenía efectos en el resultado electoral, lo que en la práctica hacía que para algunos actores fuera “más costoso cumplir que incumplir”.

16 Respecto al financiamiento público: 30% del dinero se distribuye de manera igualitaria, 70% según la fuerza electoral de cada partido (votos previos). Además, se reguló el financiamiento para actividades ordinarias, específicas, franquicias, tiempos oficiales, etc. La reforma no eliminó el financiamiento privado, pero estableció límites estrictos y detallados para evitar que grandes intereses o dinero ilícito influyeran en las campañas; por ejemplo, estableció como límite de 2% del

televisión, consideradas causales de nulidad; 4) la centralización de la fiscalización en el INE, a través de una estructura piramidal que incluye a la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), la Comisión de Fiscalización y el Consejo General¹⁷; 5) plazos mucho más cortos para revisar informes y resolver procedimientos, asegurando que las sanciones se impongan antes de la toma de protesta.

También se incorporaron herramientas tecnológicas como el Sistema Integral de Fiscalización, que permite que los partidos reporten ingresos y gastos en tiempo real y que la ciudadanía pueda consultarlos¹⁸. Asimismo, distingue entre gasto ordinario y gasto de campaña, aunque en la práctica esta frontera sigue siendo una de las áreas más conflictivas¹⁹, pues los partidos buscan estrategias para desplazar gastos electorales al rubro ordinario y así evitar superar topes²⁰.

En conjunto, todas estas reglas demuestran que la reforma de 2014 no fue una simple actualización normativa, sino un rediseño integral del modelo de fiscalización. Aunque la reforma no eliminó completamente la ambigüedad²¹, sí fortaleció los parámetros para que las autoridades pudieran hacer análisis más objetivos y menos dependientes de las narrativas partidistas.

III. REGLAS DE FISCALIZACIÓN EN EL PROCESO JUDICIAL ELECTORAL

El artículo 96 constitucional estableció una fórmula singular. Por un lado, reconoció el derecho de las candidaturas a acceder a radio y televisión, asegurando una distribución igualitaria del tiempo conforme a la determinación del INE. Esta disposición buscó evitar que la ausencia de financiamiento privado —o la falta de apoyo partidista, prohibido expresamente— generara desigualdades en la difusión de propuestas.

financiamiento público total para las aportaciones de militantes.

17 Con el nuevo modelo el INE vigila ingresos y gastos de partidos, candidaturas y coaliciones en todo el país; la UTF se convierte en un órgano con autonomía de gestión, capacidad para solicitar información bancaria y fiscal y facultades para investigar en profundidad, la Comisión de Fiscalización revisa, propone sanciones y el Consejo General resuelve. Excepcionalmente el INE puede delegar funciones a los OPLE's y únicamente bajo criterios de acreditada capacidad técnica.

18 Portal disponible en: <https://sif.ine.mx/loginUTF/>

19 Fernando Agíss Bitar, *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*, en Temas selectos de Derecho Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2008), https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/01_temas_selectos1_0.pdf

20 El Tribunal Electoral ha contribuido con criterios para identificar cuándo un gasto debe considerarse parte de la contienda, atendiendo a su finalidad, temporalidad y territorialidad.

21 Amparo Casar y Carlos Ugalde advierten que identificar el uso de recursos ilícitos resulta sumamente difícil, especialmente porque el INE no cuenta con las herramientas técnicas ni con capacidades de inteligencia financiera que permitan rastrear el origen del dinero (María Amparo Casar & Luis Carlos Ugalde, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, Grijalbo 2019). En otras palabras, el modelo enfrenta importantes desafíos para descubrir gastos que no dejan huella directa, como la compra de votos o pagos por cobertura mediática.

Al mismo tiempo, el precepto constitucional trazó una línea muy estricta: quedó prohibido todo financiamiento, público o privado, para las campañas judiciales. Esto significó que las candidaturas no podían recibir recursos de ningún tipo, por ninguna vía.

También se prohibió contratar publicidad o espacios en radio, televisión o cualquier otro medio de comunicación, ya fuera directamente o a través de terceros. Es decir, el modelo se construyó sobre la premisa de que la campaña judicial debía ser austera, imparcial y completamente despersonalizada, apoyada únicamente en los tiempos oficiales asignados por el INE, en foros de debate organizados bajo reglas de equidad y redes sociales, pero sin publicidad pagada.

El artículo 96 añadió otra prohibición fundamental: los partidos políticos y las personas servidoras públicas no podían intervenir en absoluto, ni con actos de proselitismo ni con manifestaciones a favor o en contra de alguna candidatura judicial. Aquí la Constitución buscó blindar el proceso contra cualquier forma de captura partidista, influencia gubernamental o uso de la estructura estatal para beneficiar a determinadas personas juzgadoras.

Por otro lado, el Transitorio Segundo del Decreto otorgó al Consejo General del INE una responsabilidad inédita: la de emitir todos los acuerdos necesarios para organizar, desarrollar, vigilar, computar y fiscalizar el proceso electoral extraordinario de 2025. Esta facultad, aunque en apariencia continua con las atribuciones ordinarias que ya tenía, adquirió un sentido distinto debido al carácter excepcional del proceso judicial. El Consejo debía garantizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, pero al mismo tiempo actuar bajo un marco completamente nuevo, sin precedentes y sin el acompañamiento de los actores habituales del sistema electoral.

La disposición señaló expresamente que en este proceso debían observarse los principios rectores del sistema electoral mexicano —certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género—, pero también introdujo una limitación fundamental: las y los consejeros del Poder Legislativo, así como las y los representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General, no podrían participar en ninguna acción, actividad o sesión relacionada con esta elección judicial. En otras palabras, los partidos políticos quedaron excluidos no solo como actores en la contienda, sino también como observadores y participantes institucionales dentro del órgano de dirección del INE.

El texto constitucional produjo un primer elemento relevante: el Consejo General quedó facultado para establecer lineamientos, criterios y acuerdos sin la presencia de los partidos políticos, quienes tradicionalmente intervienen, opinan, impugnan y suelen incidir en la configuración de reglas procedimentales. El

diseño del proceso judicial, por tanto, se trasladó exclusivamente a manos de las y los consejeros electorales, acompañados únicamente por la estructura técnica del Instituto.

Por otro lado, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) también introdujo un conjunto de reglas específicas para regular la fiscalización y financiamiento del proceso judicial. Aunque el modelo constitucional prohibió por completo el financiamiento público y privado, la LGIPE abrió un pequeño espacio de excepción que exigió al INE un esfuerzo interpretativo considerable: las personas candidatas podían realizar gastos personales, estrictamente delimitados y sujetos a topes. Esta figura —que no existía en los procesos ordinarios— se convirtió en la pieza más compleja del engranaje fiscalizador.

El artículo 504, fracción IX, otorgó al Consejo General del INE la facultad de determinar los topes máximos de gastos personales para cada candidatura y de establecer las reglas y formatos mediante los cuales estos gastos debían comprobarse. En paralelo, la fracción VIII lo obligó a vigilar que ninguna persona candidata recibiera financiamiento público o privado, lo que parecía sencillo en abstracto, pero enormemente desafiante en la práctica. El INE debía distinguir entre gasto personal permitido y financiamiento externo prohibido, una frontera tenue que rápidamente se convirtió en una fuente constante de controversias.

El artículo 522 profundizó en esta regulación. Autorizó a las candidaturas a erogar recursos únicamente para cubrir viáticos, traslados y gastos personales, siempre dentro del ámbito territorial de su candidatura. Estos gastos debían efectuarse dentro del periodo de campaña y bajo un tope que el Consejo General fijaría para cada tipo de cargo, con una referencia máxima: no podían superar el límite de aportaciones individuales que permite la ley a las candidaturas independientes para diputaciones. El propósito era limitar severamente el flujo de dinero, evitando que los gastos personales se convirtieran en un mecanismo para financiar, desde lo individual, propaganda o actos de campaña prohibidos.

La misma norma fue categórica al señalar que las personas candidatas tenían prohibido realizar, directa o indirectamente, erogaciones de recursos —públicos o privados— para promocionar sus candidaturas. De esta manera, el modelo fiscalizador quedó atrapado en una lógica dual: permitir un mínimo de recursos personales para movilidad y manutención, pero impedir absolutamente cualquier forma de financiamiento que pudiera traducirse en propaganda, actos proselitistas o posicionamiento en medios.

El artículo 526 reforzó estas disposiciones y encargó al Consejo General la emisión de lineamientos específicos de fiscalización, facultándolo además para vigilar que ningún partido político, servidor público o institución pública realizara erogaciones a favor o en contra de las candidaturas judiciales. El precepto

facultó al INE a requerir información patrimonial de las personas candidatas — incluso respecto de sus parejas y dependientes— cuando existieran indicios de movimientos inusuales o inconsistencias en los reportes financieros. Más aún, la ley liberó a la autoridad de las restricciones del secreto bancario, fiduciario y fiscal, otorgándole un poder de investigación que generalmente solo se activa en casos excepcionales del ámbito electoral.

Finalmente, a la luz de su facultad para regular sobre la materia, el INE emitió los Lineamientos para la Fiscalización de los Procesos Electorales del Poder Judicial, Federal y locales²². Siguiendo el marco normativo constitucional y legal, los lineamientos dejaron claro que la fiscalización en este proceso parte de un principio fundamental: las candidaturas no pueden recibir ningún financiamiento, público o privado, ni pueden realizar erogaciones destinadas a promocionar su imagen, contratar propaganda o difundir contenidos en medios tradicionales o digitales.

De hecho, la prohibición se extiende a cualquier gasto que pudiera interpretarse como campaña electoral. Por eso, el único margen permitido es el de gastos personales, cuya naturaleza es estrictamente logística: alimentación, hospedaje, viáticos y traslados dentro del territorio correspondiente.

Los Lineamientos detallan que los gastos personales están sujetos a topes máximos, determinados por el Consejo General del INE, y deben registrarse y comprobarse mediante los formatos y sistemas establecidos. Para evitar que esta categoría se convirtiera en una vía indirecta de financiamiento irregular, se establecieron controles rigurosos sobre comprobación, fechas, conceptos permitidos y origen de los recursos. Cualquier gasto que no encajara plenamente dentro de esta clasificación debía considerarse prohibido.

Asimismo, los lineamientos prohíben expresamente cualquier intervención de terceros —instituciones públicas, personas servidoras públicas, partidos políticos o particulares— que implique apoyo económico o en especie a una candidatura. También se prohíbe a terceros contratar publicidad, generar propaganda o realizar aportaciones, incluso si lo hacen por iniciativa propia. La fiscalización, por lo tanto, no solo observa a la persona candidata sino también a su entorno.

IV. IDENTIFICACIÓN GENERAL DE PROBLEMÁTICAS

Tal como se ha advertido a lo largo del análisis, el nuevo marco normativo que reguló la elección de personas juzgadoras obligó a la autoridad electoral a reinterpretar la ley y a crear criterios inéditos que se ajustaran a las particularidades del proceso. Este marco, diseñado para garantizar neutralidad, independencia

22 Disponible en: <https://ine.mx/wp-content/uploads/2025/04/Lineamientos-de-Fiscalizacion-PEPJFYL-Acuerdo-INE-CG54-2025.pdf>

y ausencia total de financiamiento político, dejó amplios espacios que tuvieron que llenarse mediante lineamientos, acuerdos y criterios interpretativos del INE y del Tribunal Electoral.

El principal reto consistió en definir con precisión qué debía entenderse como “gasto personal de campaña”, pues esta categoría —desconocida en la historia electoral mexicana— se convirtió en el eje que delimitaba lo permitido y lo prohibido. Determinar si un gasto correspondía a una necesidad estrictamente personal, o si en realidad implicaba un beneficio de promoción o difusión, exigió a la autoridad un ejercicio complejo de interpretación caso por caso. La ausencia de precedentes, de criterios consolidados o de referencias comparadas profundizó este desafío, generando incertidumbre entre las personas candidatas y un margen amplio de discrecionalidad técnica.

Posteriormente surgieron otras problemáticas derivadas de esa misma falta de antecedentes. Entre ellas, destacó la dificultad para evitar la intervención indirecta de terceros —instituciones públicas, partidos políticos, organizaciones profesionales o simpatizantes— cuyas acciones, aun sin coordinación con la candidatura, podían traducirse en beneficios indebidos o en aportaciones prohibidas. La vigilancia de estos apoyos espontáneos o simulados requirió un monitoreo intensivo y un nivel de análisis que rebasó los parámetros habituales de la fiscalización partidista.

Asimismo, el proceso reveló tensiones importantes en la aplicación de los topes de gastos personales. En la práctica, estos topes resultaron insuficientes para cubrir necesidades básicas en ciertos territorios o para asegurar una participación equitativa entre candidaturas con realidades geográficas y socioeconómicas muy distintas. La igualdad formal del tope no siempre coincidió con la igualdad material en el acceso a la contienda.

Otra dificultad recaía en la carga administrativa que los lineamientos impusieron a miles de candidaturas individuales. A diferencia de los procesos partidistas, en los que existe una estructura financiera profesionalizada, en la elección judicial cada aspirante debía registrar, documentar y justificar sus gastos con un rigor técnico que pocos conocían. El sistema, pensado para partidos con equipos especializados, se ajustó de manera imperfecta a un universo de personas juzgadoras sin experiencia en fiscalización electoral.

La ausencia de participación de los partidos políticos —quienes usualmente operan como contrapeso, acompañamiento técnico y sujetos activos de vigilancia— generó un escenario donde el INE tuvo que asumir en solitario la construcción normativa, la supervisión y la interpretación, lo cual incrementó el riesgo de inconsistencias y la sobrecarga institucional.

Finalmente, al tratarse de un proceso completamente nuevo, también emergieron formas de participación ciudadana y de apoyo que no tenían

antecedentes en la normativa electoral. Entre estos fenómenos destacó el uso de los llamados acordeones. Aunque en apariencia se trataba de herramientas informativas, en la práctica plantearon un problema complejo para la fiscalización: determinar si su elaboración o difusión podía imputarse a las candidaturas.

La autoridad debía dilucidar si los acordeones constituían un acto espontáneo de la ciudadanía —amparado por la libertad de expresión— o si, por el contrario, representaban una aportación en especie, un beneficio indebido o una acción coordinada que debía registrarse como gasto prohibido. Esta distinción no era sencilla. La viralización de información en redes sociales, la anonimidad de los autores y la posibilidad de que simpatizantes actuaran sin conocimiento de la persona candidata complicaron la atribución de responsabilidad.

Tomando en consideración lo anterior, es posible identificar tres momentos clave en los que se concentraron las principales problemáticas del proceso electoral judicial²³:

Etapa	Preguntas
I. Emisión del marco normativo aplicable ²⁴	¿Hasta dónde llegaba la facultad reglamentaria del Instituto? ¿Existió un exceso reglamentario al crear reglas que, en otros procesos, corresponderían al legislador? ¿Se puede prohibir la contratación de cualquier tipo de publicidad?
II. Campaña electoral	¿La ciudadanía puede pagar publicidad en redes sociales? ¿Los medios de comunicación pueden contratar publicidad respecto a noticias o información sobre alguna candidatura? ¿Los acordeones se deben fiscalizar a las candidaturas?
III. Emisión de dictámenes consolidados	¿Es necesaria la entrega de tickets? ¿Es necesario el uso de cuenta bancaria exclusiva para gastos de campaña?

Fuente: creación propia.

A continuación, se analizarán las etapas.

²³ Se reconoce que en el proceso electoral hubo más problemáticas. Sin embargo, solamente se utilizan estas con fines metodológicos.

²⁴ Lo relativo a tiempo en radio y televisión no se analiza en este documento.

V. ETAPA I. EMISIÓN DEL MARCO NORMATIVO APLICABLE

1. Facultad reglamentaria para emitir lineamientos en materia de fiscalización

El 30 de enero de 2025, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG54/2025, mediante el cual emitió los Lineamientos para la fiscalización de las campañas de personas candidatas a juzgadoras, tanto federales como locales (Lineamientos)²⁵. El instrumento normativo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero²⁶.

La emisión de estos lineamientos motivó la presentación de diversas demandas de juicio para la protección de los derechos político-electorales, así como un juicio electoral, promovidos por aspirantes, candidatas, servidores públicos judiciales y una persona juzgadora jubilada. Entre el 9 y el 24 de febrero de 2025, estas personas alegaron que el acuerdo del INE imponía cargas desproporcionadas, excedía su facultad reglamentaria y creaba restricciones no previstas en la Constitución ni en la ley.

En la sentencia SUP-JDC-1235/2025 y acumulados se resolvió la interrogante²⁷: ¿hasta dónde podía llegar el INE al emitir los lineamientos de fiscalización para la elección de personas juzgadoras? A lo largo de la resolución, la Sala Superior explica que la facultad reglamentaria del Instituto no es absoluta, pero sí es amplia cuando se trata de garantizar que un proceso electoral funcione con legalidad, certeza y equidad. El INE no tiene permiso para “inventar” reglas o crear prohibiciones que no estén previstas en la Constitución o en la ley; sin embargo, sí está autorizado —y en este caso obligado— a desarrollar el cómo se aplican las reglas generales establecidas en la reforma constitucional y en la LGIPE.

Por eso, medidas como el uso del buzón electrónico, la obligación de reportar gastos en tiempo real o las restricciones en redes sociales no se consideraron excesos, sino mecanismos necesarios para hacer operativas las prohibiciones que ya existían, como la relativa a no recibir financiamiento y no contratar propaganda. En términos sencillos: la Constitución y la ley dijeron “qué está prohibido”, y el INE explicó “cómo se supervisa y cómo se hace cumplir”.

Sin embargo, la sentencia reconoce que no todo en los lineamientos fue correcto. Hubo un punto preciso en el que el INE sí rebasó sus facultades: la

25 Instituto Nacional Electoral [INE], Acuerdo INE/CG54/2025, por el que se emiten los lineamientos para la fiscalización de los procesos electorales del Poder Judicial, federal y locales, 30 de enero de 2025 (Mex.).

26 En contra del acuerdo también se integró el expediente SUP-JDC-1512/2025 (TEPJF 19 de marzo de 2025) (Mex.), el cual fue desechado de plano por extemporáneo; SUP-JDC-1244/2025 y acumulados (TEPJF 19 de marzo de 2025) (Mex.) por carecer de interés jurídico y/o legítimo para impugnar.

27 SUP-JDC-1235/2025 (TEPJF 19 de marzo de 2025) (Mex.).

regulación de la cancelación del registro de candidaturas. En sus lineamientos, el Instituto decidió limitar esta sanción —una de las más graves en materia de fiscalización— a solo dos conductas específicas. Para la Sala Superior, esto sí constituyó un exceso reglamentario, porque la LGIPE ya contempla un catálogo de infracciones y sanciones que no puede ser reducido a voluntad por el órgano administrativo. El INE, al acotar la cancelación del registro únicamente a ciertos escenarios, terminó alterando la estructura sancionatoria definida por el legislador.

2. Prohibición reglamentaria de contratar cualquier tipo de espacio publicitario

Otra de las preguntas que surgieron en la etapa reglamentaria fue: ¿puede el INE prohibir la contratación de cualquier tipo de espacio publicitario para las candidaturas? Esta cuestión quedó plasmada en el acuerdo INE/CG24/2025.

Para algunas personas —candidatas a cargos judiciales, servidoras públicas y una ciudadana—, el INE había excedido sus facultades al crear reglas que, en su opinión, no estaban contempladas ni en la Constitución ni en la ley. También argumentaron que ciertas prohibiciones contenidas en el catálogo de infracciones limitaban injustificadamente su libertad de expresión durante las campañas.

Sin embargo, el Tribunal Electoral consideró que la reforma constitucional fue clara al establecer que, en este proceso, las candidaturas no pueden contratar propaganda ni recibir financiamiento²⁸. Asimismo, los partidos políticos están absolutamente impedidos de intervenir a favor o en contra de alguna candidatura. A partir de esto, la Sala Superior determinó que los lineamientos del INE simplemente operativizan prohibiciones ya previstas en la Constitución y en la LGIPE, por lo que el Instituto no actuó fuera de sus facultades ni impuso cargas indebidas a las personas candidatas.

Respecto a la prohibición de hacer referencias partidistas, el Tribunal realizó un análisis detallado mediante un test de proporcionalidad. Concluyó que la medida es necesaria para garantizar la independencia e imparcialidad del Poder Judicial y para impedir que las campañas se conviertan en una extensión de la competencia partidista. Según el Tribunal, los lineamientos no limitan que las candidaturas expresen sus ideas, compartan su trayectoria o expliquen su visión sobre la impartición de justicia; únicamente evitan mensajes que vinculen al Poder Judicial con partidos políticos, lo cual resulta plenamente constitucional.

También se destacó que las normas aplicables en este proceso extraordinario son diferentes a las de otros procesos electorales, dada la naturaleza particular de la elección de cargos judiciales. Además, el penúltimo párrafo del artículo 96 de

28 SUP-JDC-1579/2025 y acumulados (TEPJF 19 de marzo de 2025) (Mex.).

la Constitución establece de manera explícita que todos los cargos de elección dentro del Poder Judicial de la Federación tienen prohibida la contratación, directa o a través de terceros, de espacios en radio, televisión o cualquier otro medio de comunicación para promocionar sus candidaturas.

En consecuencia, la prohibición de contratar espacios publicitarios prevista en los lineamientos no constituye una restricción indebida a los derechos de las candidaturas. Además, las disposiciones transitorias del decreto de reforma constitucional otorgaron al Consejo General del INE la facultad normativa necesaria para emitir los acuerdos que aseguren la correcta organización, desarrollo, cómputo, vigilancia y fiscalización del proceso de selección de personas juzgadoras, asegurando con ello un procedimiento transparente, imparcial y respetuoso de los derechos de las candidaturas²⁹.

VI. ETAPA II. CAMPAÑA ELECTORAL

1. ¿La ciudadanía puede pagar publicidad en redes sociales?

Tal como se ha señalado, una de las prohibiciones en materia de fiscalización para las candidaturas es la contratación de espacios publicitarios en redes sociales. Sin embargo, surgió la interrogante: ¿esta prohibición también aplica a la ciudadanía? Pregunta que fue resuelta en el asunto SUP-REP-267/2025, en el que la Sala Superior confirmó la resolución emitida por la entonces Sala Regional Especializada³⁰, mediante la cual se sancionó a un ciudadano por contratar publicidad pagada en Facebook para promover a una candidata a ministra de la SCJN.

En un primer momento, tras la investigación, la Sala Especializada determinó que Alejandro López Burgos, administrador de la página “Amigos de Toro Burgos con la Ministra”, utilizó recursos propios para pautar contenido durante la campaña en favor de una aspirante a ministra de la SCJN. A juicio de la autoridad jurisdiccional, esta acción constituía propaganda electoral pagada en beneficio de una candidatura judicial.

²⁹ En cuanto a los topes de gastos de campaña véase: Instituto Nacional Electoral [INE], Acuerdo INE/CG200/2025, por el que se determinan los topes de gastos personales de campaña de las personas candidatas a juzgadoras en el proceso electoral extraordinario del Poder Judicial de la Federación 2024-2025, 6 de marzo de 2025 (Mex.); Instituto Nacional Electoral [INE], Acuerdo INE/CG225/2025, por el que se determinan los topes de gastos personales de campaña de las personas candidatas a juzgadoras en el proceso electoral extraordinario del Poder Judicial de la Federación 2024-2025, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JE-11/2025 y acumulados, 20 de marzo de 2025 (Mex.); SUP-JE-11/2025 (TEPJF 12 de marzo de 2025) (Mex.).

³⁰ SUP-REP-267/2025 (TEPJF 30 de octubre de 2025) (Mex.). Véase más SRE-PSC-57/2025 (TEPJF Sala Regional Especializada 6 de agosto de 2015) (Mex.).

La Sala Regional Especializada concluyó que la candidata no tenía responsabilidad, al no existir pruebas de que hubiera ordenado o financiado la pauta³¹. No obstante, sí determinó que el ciudadano había contratado publicidad pagada con recursos propios, lo cual está expresamente prohibido. Según la autoridad, ese pago generó una ventaja indebida, al otorgar a la aspirante mayor visibilidad frente al resto de las candidaturas.

Por su parte, el ciudadano argumentó que sancionarlo implicaba limitar su libertad de expresión, al afirmar que no existía norma constitucional o legal que impidiera a la ciudadanía apoyar libremente en redes sociales a una candidatura o invertir su propio dinero para difundir su opinión.

La Sala Superior, sin embargo, confirmó la resolución. Explicó que sí existe una regulación que prohíbe que las candidaturas —directamente o a través de terceros— realicen gastos para promoverse en medios tradicionales o digitales mediante recursos privados³². Esta prohibición tiene como finalidad proteger la equidad en la contienda y evitar que quienes cuenten con mayor capacidad económica obtengan una ventaja injusta³³.

Asimismo, aclaró que esta medida no restringe indebidamente la libertad de expresión, pues cualquier persona puede manifestar sus opiniones, publicar mensajes, apoyar a quien desee y participar en el debate público. Lo único que está prohibido es pagar publicidad para impulsar a una candidatura, ya que el financiamiento y la promoción pagada están estrictamente regulados por la ley.

En síntesis, la resolución deja claro que, si bien la ciudadanía puede expresarse libremente en redes sociales, no puede contratar publicidad pagada para favorecer a una candidatura, pues ello rompería la equidad del proceso. Las candidaturas pueden difundir sus propuestas, pero deben hacerlo sin recurrir a la promoción pagada fuera de los mecanismos legalmente establecidos.

Finalmente, la Sala Superior reafirmó que el propio diseño constitucional y legal del modelo de elección judicial exige evitar cualquier tipo de financiamiento externo que comprometa la independencia e imparcialidad de las futuras personas juzgadoras³⁴.

31 Mismo criterio se estableció en SUP-PSC-6/2025, 19 noviembre 2025, al determinar la inexistencia de la infracción atribuida a la entonces candidata a magistrada del Tribunal de Disciplina Judicial porque debidamente se deslindó de la publicación.

32 En los artículos 509, 519 y 522 de la LGIPE prohíbe tanto a las candidaturas actuar por sí o por interpósita persona para realizar erogaciones —con recursos públicos o privados— destinadas a promover aspiraciones en medios impresos o digitales.

33 El Tribunal recordó que en la sentencia SUP-JDC-1235/2025, ya se había sostenido la validez de la prohibición absoluta de contratar publicidad pagada en redes sociales durante campañas judiciales.

34 Aunque la Sala Especializada citó incorrectamente un inciso aplicable a partidos y no a ciudadanos, la Sala Superior concluyó que el monto de la multa (100 UMA) era razonable y proporcional, porque: 1) la conducta fue intencional y reiterada (al menos 26 publicaciones pagadas); 2) se vulneró directamente el principio de equidad; 3) el ciudadano no presentó información económica, pese a ser requerido, lo que impidió valorar circunstancias atenuantes. Dado que la Sala Especiali-

2. ¿Los medios de comunicación pueden contratar publicidad respecto a noticias o información sobre alguna candidatura?

En el expediente SRE-PSC-38/2025 (10 de junio 2025), la Sala Regional Especializada resolvió una queja presentada contra la entonces candidata a magistrada del Tribunal de Disciplina Judicial, Ariadna Camacho Contreras, y la empresa Político MX, por presunta contratación de publicidad pagada en redes sociales. El denunciante sostenía que se había difundido propaganda pagada en Facebook, Instagram y X en beneficio de la candidata, lo cual podría constituir una violación al principio de equidad en la contienda y una infracción a la prohibición legal de contratar espacios publicitarios en medios digitales.

Tras analizar las pruebas, la Sala concluyó que la candidata no realizó contratación alguna ni existían elementos que la vincularan con el pago de pautas; únicamente compartió en su perfil una publicación generada por un medio de comunicación. Por ello, se declaró inexistente su responsabilidad en cuanto a la contratación de publicidad, la vulneración a la equidad y el beneficio indebido.

Por el contrario, respecto de Político MX, la autoridad acreditó que la empresa sí pagó para potenciar la difusión de una publicación en la que se describía la trayectoria profesional de la candidata. Aunque el contenido tenía apariencia informativa, el hecho de que solo esta candidatura hubiese sido promovida mediante publicidad pagada—y no el resto de las personas aspirantes—constituyó una incidencia directa en la equidad, pues aquella obtuvo una exposición mayor frente a sus competidoras y competidores.

Es conveniente precisar que la autoridad jurisdiccional reconoce que la empresa Casa Editorial y de Contenido Político MX es un medio de comunicación, que realizó la publicación de semblanzas de otras candidaturas³⁵. Sin embargo, en aquellas no se acreditó el pago para la publicidad en redes sociales.

En consecuencia, la Sala determinó la existencia de la infracción atribuible a Casa Editorial y de Contenido Político MX, calificó la conducta como grave ordinaria, y le impuso una multa de 50 UMA.

A lo largo de la sentencia, la Sala Especializada reafirma que la prohibición de contratar espacios publicitarios en medios impresos y digitales, incluida la publicidad pagada en redes sociales, durante las campañas judiciales, no se limita a las personas candidatas: alcanza también a terceros, incluidos medios de

zada ya había sido extinguida por la reforma constitucional de 2024, la Sala Superior no pudo devolver el expediente para corregir la fundamentación, pero revisó el fondo y determinó que la multa se mantenía vigente.

³⁵ El medio digital anunció que: “durante este proceso electoral inédito en el Poder Judicial, en Político MX estaremos compartiendo diferentes perfiles de los candidatos que compiten en la elección judicial ...” (foja 19).

comunicación, cuando mediante financiamiento privado potencian la difusión de contenidos que favorecen a una candidatura. Este criterio busca evitar la intervención económica externa en campañas judiciales y garantizar que las personas juzgadas electas lo sean sin compromisos o influencias indebidas.

Asimismo, señala que la publicidad pagada, aun con apariencia informativa, puede romper la equidad. El Tribunal enfatiza que lo determinante no es solo el contenido del mensaje, sino: la existencia de pago, la potencialización artificial de su difusión, y el efecto diferenciador en la contienda.

Aunque el texto difundido describía la trayectoria profesional de la candidata de forma aparentemente neutral, el hecho de que el medio pagara para amplificar exclusivamente su perfil generó una ventaja indebida respecto de otras candidaturas.

La Sala estableció nuevamente que los medios de comunicación pueden informar libremente y publicar perfiles de candidaturas sin restricción. Sin embargo, la libertad de expresión no ampara la contratación de publicidad pagada que favorezca diferencialmente a una candidatura en un proceso electoral judicial. Así, el estándar es claro: informar es válido; pagar para potenciar la difusión de contenido que favorece a una candidatura es una infracción.

VII. ETAPA III. EMISIÓN DE DICTÁMENES CONSOLIDADOS (PROBLEMAS TÉCNICOS)³⁶

1. ¿Es necesario la entrega del ticket para comprobar debidamente los gastos personales de campaña?

Otro supuesto relevante fue el de aquellas personas que no entregaron el ticket relativo al gasto efectuado, pero que en el MEFIC ingresaron la factura en formatos PDF y XML, así como el estado de cuenta. Sin embargo, a juicio de la autoridad fiscalizadora el supuesto extravío del ticket no eximía a los actores de su obligación de presentar la totalidad de la documentación exigida conforme a los Lineamientos.

Así, para la autoridad fiscalizadora, el hecho de haber acompañado otros documentos, como la factura y los estados de cuenta bancarios, no releva de la responsabilidad de hacer lo mismo con la documentación observada como

36 Otros problemas fueron: la omisión de proporcionar las claves de acceso para la captura en el sistema. Los expedientes SUP-JE-112/2025 (TEPJF 9 de abril de 2025) (Mex.), SUP-JE-106/2025 y SUP-JE-123/2025 acumulados (TEPJF 9 de abril de 2025) (Mex.); SUP-JE-105/2025 (TEPJF 9 de abril de 2025) (Mex.); SUP-JE-30/2025 (TEPJF 2 de abril de 2025) (Mex.) se desecharon de plano la demanda por quedar sin materia. En la sentencia SUP-JE-90/2025 (TEPJF 2 de abril de 2025) (Mex.) y SUP-JE-15/2025 (TEPJF 19 de marzo de 2025) (Mex.) se declaró existente la omisión atribuida al INE de proporcionar las claves de acceso para la captura en el sistema, para la fiscalización de candidaturas a juzgadores.

omitida. Cada uno de estos documentos cumple una función específica, sin que uno supla la ausencia del otro. Por tanto, los distintos recurrentes estaban obligados a registrar de manera completa y oportuna toda la documentación comprobatoria exigida por la normativa aplicable, y no únicamente aquella que lograron aportar.

La autoridad jurisdiccional estableció que, en esencia, aunque la normativa pudiera interpretarse de manera estricta y exigir la presentación del ticket para considerar plenamente comprobado un gasto de campaña, lo verdaderamente relevante es que existan comprobantes fiscales —los archivos PDF y XML— que acrediten de forma fehaciente el origen y destino de los recursos. Estos comprobantes, previstos en los Lineamientos aplicables, son los documentos que permiten a la autoridad verificar que la transacción existió, cuál fue su monto y cómo se registró, cumpliendo así con la finalidad de la fiscalización³⁷.

En consecuencia, cuando dichos comprobantes fiscales se integran al sistema correspondiente, la ausencia del ticket se considera un requisito meramente formal que no impide la revisión sustantiva del gasto. Incluso, de ser necesario, la operación puede corroborarse con los movimientos reflejados en el estado de cuenta destinado a la campaña. Por ello, si la autoridad fundamentó un incumplimiento únicamente en la falta del ticket, pese a contar con los comprobantes fiscales válidos, tal conclusión puede revocarse, ya que la obligación de comprobar el gasto se tuvo por satisfecha y la omisión formal no debería generar una sanción³⁸.

2. ¿Es necesario el uso de cuenta bancaria exclusiva para gastos de campaña?

Otro tema recurrente que resolvió la autoridad jurisdiccional se relacionó con el uso de cuenta bancario. En diversos casos la autoridad fiscalizadora impuso multas a quienes no utilizaron una cuenta bancaria “exclusiva” para las campañas, lo cual, según el INE, era obligatorio.

En el expediente SM-RAP-88/2025, el actor apeló la resolución, argumentando que los Lineamientos de Fiscalización nunca exigieron que la cuenta fuera nueva ni exclusiva, sino simplemente una cuenta bancaria a su nombre, desde la cual se realizaran todos los pagos de campaña. Alegó que usó una cuenta preexistente, a su nombre, y que todos los gastos de campaña se hicieron desde ahí, por lo que la sanción era injustificada³⁹.

37 SM-RAP-85/2025 (TEPJF Sala Regional Monterrey 30 de septiembre de 2025) (Mex.).

38 Véase más SM-RAP-60/2025 (TEPJF Sala Regional Monterrey 2 de octubre de 2025) (Mex.); SCM-RAP-184/2025 (TEPJF Sala Regional Ciudad de México 18 de septiembre de 2025) (Mex.); SCM-RAP-166/2025 (TEPJF Sala Regional Ciudad de México 18 de septiembre de 2025) (Mex.); SG-RAP-101/2025 (TEPJF Sala Regional Guadalajara 18 de septiembre de 2025) (Mex.), entre otros.

39 SM-RAP-88/2025 (TEPJF Sala Regional Monterrey 30 de septiembre de 2025) (Mex.).

La Sala Regional Monterrey dio un giro importante en la interpretación. Tras revisar el texto de los Lineamientos, el Tribunal concluyó que el INE efectivamente interpretó incorrectamente la norma: en ninguna parte se exige que la cuenta bancaria sea exclusivamente creada para la campaña, ni que no pueda tener otros movimientos personales. Lo único que los Lineamientos solicitaban era que las candidaturas reportaran una cuenta bancaria propia y que los pagos de campaña provinieran únicamente de esa cuenta.

Con esta base, el Tribunal modificó la resolución del INE y dejó sin efectos la conclusión y multa relacionadas con esta supuesta infracción. Para la Sala Monterrey, solamente era necesaria una cuenta bancaria registrada en el MEFIC, a nombre de la persona candidata y que todos los pagos de campaña salieran de esa cuenta. Esto significa que una cuenta preexistente sí es válida, incluso si en ella existen otros movimientos personales, siempre y cuando los gastos electorales se identifiquen con claridad y se paguen desde esa cuenta.

La Sala fue enfática: usar una cuenta bancaria preexistente no obstaculiza la fiscalización ni vulnera la transparencia del origen de los recursos. Sancionar por ese motivo viola el principio de legalidad, porque implica inventar un requisito que la norma no impuso⁴⁰.

VIII. RETOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES JUDICIALES

El proceso electoral para la elección de personas juzgadoras del Poder Judicial representó un cambio profundo en la lógica tradicional de fiscalización en México. Los Lineamientos de Fiscalización emitidos por el INE establecieron un modelo excepcional, construido casi desde cero, cuyo propósito principal fue garantizar que la elección se desarrollara sin influencia partidista, sin financiamiento externo y con un nivel máximo de neutralidad institucional.

Si bien, las reglas, aunque loables en su intención, generaron varias problemáticas prácticas y conceptuales durante la implementación del proceso electoral extraordinario.

La primera tensión se dio entre el derecho a difundir propuestas y la prohibición absoluta de financiamiento y contratación de medios. Las candidaturas disponían de tiempo oficial para presentarse, pero fuera de ese espacio eran prácticamente invisibles.

40 Véase más SM-RAP-84/2025 (TEPJF Sala Regional Monterrey 30 de septiembre de 2025) (Mex.); SM-RAP-69/2025 y SM-RAP-71/2025 acumulados (TEPJF Sala Regional Monterrey 30 de septiembre de 2025) (Mex.); SM-RAP-68/2025 (TEPJF Sala Regional Monterrey 30 de septiembre de 2025) (Mex.); SM-RAP-65/2025 (TEPJF Sala Regional Monterrey 30 de septiembre de 2025) (Mex.); SM-RAP-61/2025 (TEPJF Sala Regional Monterrey 2 de octubre de 2025) (Mex.); SM-RAP-51/2025 (TEPJF Sala Regional Monterrey 15 de septiembre de 2025) (Mex.); SM-RAP-50/2025 (TEPJF Sala Regional Monterrey 30 de septiembre de 2025) (Mex.); SM-RAP-41/2025 y SM-RAP-44/2025 acumulados (TEPJF Sala Regional Monterrey 27 de agosto de 2025) (Mex.), entre otros.

En un contexto con miles de aspirantes, la igualdad absoluta en tiempo no siempre se tradujo en condiciones reales para que la ciudadanía los conociera. La imposibilidad de financiar actividades mínimas de contacto social, logística de difusión o estrategias de comunicación derivó en campañas extremadamente limitadas, donde la brecha entre lo permitido y lo necesario parecía insalvable. Esto llevó a que, en la práctica, muchas personas candidatas recurrieran a formas alternativas de visibilidad —como redes sociales— cuyos límites legales no siempre eran evidentes.

Una segunda problemática surgió del choque entre libertad de expresión y prohibición de apoyo político. La Constitución prohibió a partidos y servidores públicos pronunciarse sobre las candidaturas. Sin embargo, el INE tuvo que resolver situaciones donde las manifestaciones se presentaban como opiniones personales, posicionamientos académicos o reconocimientos profesionales. La difusa frontera entre opinión y apoyo velado generó tensiones recurrentes.

Asimismo, la prohibición absoluta de publicidad pagada creó un vacío respecto del uso de redes sociales, donde no siempre es evidente si una publicación está promocionada, si se trata de contenido orgánico o si fue financiada por terceros. La naturaleza algorítmica de estas plataformas complejizó aún más la supervisión, pues incluso contenido no pagado puede adquirir características similares a la publicidad electoral tradicional, generando debates sensibles sobre cuándo existe una infracción.

Si bien, la ley prohibía erogaciones para promocionar candidaturas, pero ¿qué ocurría si la persona candidata pagaba internet para transmitir un mensaje? ¿O si contrataba servicios de diseño gráfico para preparar currículums, fotografías o materiales informativos que difundía gratuitamente? ¿Cómo determinar que se pagó por producción y edición o que auténticamente lo realizó la candidatura? Esta zona gris producía tensiones inevitables.

Otra dificultad estuvo vinculada a la carga interpretativa que recayó sobre el INE. Dado que el proceso judicial no contaba con antecedentes, el Consejo General tuvo que emitir lineamientos en áreas donde la legislación no ofrecía respuestas claras, como la definición de “gastos personales de campaña”, la distribución del tiempo en radio y televisión entre miles de candidaturas, o las particularidades de la fiscalización.

Por otro lado, dado que las candidaturas no podían recibir recursos de terceros, cualquier gasto que excediera la capacidad económica usual de una persona candidata levantaba sospechas. Esto forzó a la autoridad a solicitar información patrimonial y fiscal, lo cual —aunque legal— abrió tensiones sobre privacidad, proporcionalidad y seguridad de datos personales. La posibilidad de revisar información de cónyuges y dependientes económicos generó incluso recelos sobre la extensión del poder fiscalizador.

También hubo complicaciones en los formatos de comprobación. Distintas candidaturas con perfiles técnicos, académicos o judiciales —no necesariamente expertas en materia administrativa— tuvieron que documentar gastos mínimos con un rigor que no existe en otros ámbitos laborales. Comprobantes, recibos, reportes y declaraciones patrimoniales crearon una carga burocrática considerable, que en ocasiones parecía incompatible con la idea de una campaña austera.

Finalmente, la amplitud de las facultades de investigación otorgadas al INE abrió un debate sobre proporcionalidad. Aunque la ley le permite acceder a información bancaria y fiscal sin restricciones, la aplicación indiscriminada de esta herramienta podría interpretarse como invasiva. La autoridad tuvo que equilibrar la necesidad de garantizar que no hubiera financiamiento ilegal con la obligación de proteger derechos fundamentales como la privacidad y la presunción de licitud.

En conclusión, el modelo de gastos personales, la prohibición absoluta de financiamiento y la amplia facultad investigadora del INE configuraron un sistema exigente que, aunque coherente con la finalidad de preservar la independencia judicial, requirió interpretaciones constantes, ajustes técnicos y vigilancia excepcional para evitar injusticias y asegurar que las reglas no terminaran castigando más la forma que el fondo del proceso electoral judicial.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- Agíss Bitar, Fernando, *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*, en Temas selectos de Derecho electoral (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2008), https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/01_temas_selectos1_0.pdf.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *Lecciones de los Asuntos Pemex y Amigos de Fox* (Universidad Nacional Autónoma de México 2004).
- Casar, María Amparo & Luis Carlos Ugalde, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México* (Grijalbo 2019).
- Gilas, Karolina Mónica & Mikaela Jenny Christiansson, *El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida*, 16 Rev. Mex. Estud. Electorales 92 (2014), http://dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/imgsSOMEE/2016/180-475-1-PB.pdf.
- Giraldo G., Fernando, *La equidad en los procesos electorales*, en Cuadernillo de Capel No. 57 311 (Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Centro de Asesoría y Promoción Electoral 2012), <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5001/18.pdf>.
- López Noriega, Saúl, *Dinero y validez de los procesos electorales, ¿mecanismo*

adecuado para domesticar el dinero en las elecciones? (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2016).

Murayama, Ciro, *El Tribunal Electoral ante Pemexgate y Amigos de Fox*, en La Justicia Electoral. Resoluciones Primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011) 319 (Marco Antonio Zavala Arredondo & Fernando Zertuche Muñoz coords., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2015).

Orozco Henríquez, José de Jesús & Carlos Vargas Baca, *Regulación jurídica de los partidos políticos en México*, en Regulación jurídica de los partidos en América Latina 579 (Daniel Zovatto coord., UNAM 2008).



Revista Internacional de Derecho Público

Año 2026,
Volúmen 02,
Número 10,
Julio-Diciembre 2026

ridp.udem.edu

Revista Internacional de Derecho Público, Año 2026, Vol. 2, No. 10, Julio-Diciembre 2026, es una publicación semestral, editada por la Universidad de Monterrey, a través del Departamento de Derecho. Av. Ignacio Morones Prieto 4500 Pte. 66238, Col. Jesús M. Garza, San Pedro Garza García, Nuevo León, México. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo número 04-2022-012811102300-102, ISSN 2954-3924, aquella otorgada por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Alonso Cavazos Guajardo Solís. Fecha de última modificación: 8 de julio de 2026. Diseño y maquetación: Fidel Antonio Romero Alvarez, fidelromeromx@gmail.com - Movedesign.com.

Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente la postura de la UDEM.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la UDEM.

ISSN: 2954-3924

UDEM

UNIVERSIDAD DE MONTERREY