

La paridad de género como principio constitucional.

El caso del Congreso
de Nuevo León



Laura Nelly Medellín Mendoza

**La paridad de género
como principio constitucional.**
El caso del Congreso de Nuevo León

Editorial
TEPJF

**La paridad de género
como principio constitucional.
El caso del Congreso de Nuevo León**

Laura Nelly Medellín Mendoza

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2024

342.0878

M352p

Medellín Mendoza, Laura Nelly, autora.

La paridad de género como principio constitucional : El caso del Congreso de Nuevo León / Laura Nelly Medellín Mendoza. -- 1.ª edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2024.

1 recurso en línea (82 páginas). (Criterios Electorales)

Incluye referencias bibliográficas: (páginas 77-82).

ISBN 978-607-708-708-3

1. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Sala Superior - Sentencias. 2. Derechos humanos - Derechos de los grupos en estado de vulnerabilidad - Derechos de las mujeres. 3. Paridad de género - Poder legislativo local - México -- Nuevo León. 4. Derecho a la igualdad - Igualdad de oportunidades - : Acciones afirmativas. I. Medellín Mendoza, Laura Nelly, autora. II. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. III. Título.

Criterios Electorales

La paridad de género como principio constitucional.

El caso del Congreso de Nuevo León

1.ª edición, 2024.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480, Coyoacán, Ciudad de México.

Teléfono: 55-5728-2300.

www.te.gob.mx

editorial@te.gob.mx

Coordinación académica: Escuela Judicial Electoral.

Edición: Dirección General de Documentación.

ISBN 978-607-708-708-3

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad exclusiva de quien las emite.



Directorio

Sala Superior

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Presidenta

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Comité Académico y Editorial

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Presidenta

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Dra. Blanca Heredia Rubio

Dr. José de Jesús Orozco Henríquez

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Natalia Saltalamacchia Ziccardi

Dr. Fernando Alberto Lázaro Serrano Migallón

Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García

Secretaria Técnica Académica

Lic. Agustín Millán Gómez

Secretario Técnico Editorial

Índice

Presentación.	11
Introducción.	13
El principio de paridad de género en la Constitución	17
Consolidación democrática. El modelo de Linz y Stepan	25
La arena del Estado de derecho y la democracia constitucional.	31
Rol de los tribunales constitucionales. El modelo de jueces de Dworkin	35
Filosófica y profundidad filosófica	41
El caso de la Septuagésima Quinta Legislatura de Nuevo León	43
Sentencia SUP-JE-44/2020	47
Expediente SUP-JRC-14/2020	55
Conclusiones	75
Referencias.	77

Presentación

En esta obra se analiza la sentencia SUP-JRC-14/2020 que determinó el retraso legislativo en el que incurrió el Congreso de Nuevo León al no homologar las leyes en materia de paridad de género, lo que ocasionó que no se materializaran de manera parlamentaria las diferentes disposiciones regulatorias derivadas de la reforma en la materia.

Como resultado, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) intervino, mediante un juicio electoral, para asegurar la aplicación de las leyes constitucionales en materia de paridad de género durante el proceso electoral 2020-2021.

La autora resalta la responsabilidad de los órganos parlamentarios de reformar, de manera eficaz y oportuna, las disposiciones constitucionales. Asimismo, destaca el rol que desempeña el TEPJF como órgano jurisdiccional del Estado en la declaración de las omisiones legislativas inconstitucionales, así como las responsabilidades de competencia judicial relacionadas con los compromisos derivados de los tratados internacionales y la adaptación del derecho nacional a estos.

Mediante el desarrollo de ideas de diferentes teóricos, Laura Nelly Medellín Mendoza evidencia las pugnas entre aquellos que buscan limitar el poder y, con ello, detener el avance democrático, y quienes generan tensiones en la sociedad para ampliar los cauces democráticos institucionales.

El presente análisis muestra cómo las acciones afirmativas, por su propia naturaleza, son temporales y deben dejar de ser el recurso más común para proteger a las mujeres, ya que se espera una mejora del entramado jurídico vigente. Sin embargo, es imprescindible garantizar, con todos los elementos que sean necesarios, que dichas acciones se cumplan y se contemplen de manera expedita y oportuna.

Mientras eso no suceda, no se podrá alcanzar el objetivo de las acciones afirmativas, que es eliminar las desventajas estructurales de sometimiento aún presentes, lo que impedirá alcanzar la consolidación de un modelo de democracia constitucional.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

Introducción

El contexto actual en México plantea el establecimiento de un modelo democrático electoralista, el cual se confirma con el triunfo en las urnas de un movimiento social de corriente política distinta a los partidos que habían gobernado el país durante la mayor parte del siglo xx.

Aunque lo anterior no se considere una condición necesaria, puede pensarse que la inclusión de dicha corriente política en la toma de decisiones del Ejecutivo contribuye a validar la suficiencia del sistema democrático y, en consecuencia, a ampliar el espectro de pluralidad política.

Sin embargo, el proceso debe incluir las diferentes visiones sociales, económicas y culturales que demandan el fortalecimiento de una democracia sustantiva que permita la efectiva representación de grupos desventajados o vulnerables en la toma de decisiones.

El principio de paridad de género, expresado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), prácticamente culmina el proceso legislativo nacional para que las mujeres puedan considerarse integradas de manera plena a la institucionalidad nacional. No obstante, en el ámbito regional esto aún no concluye, ya que no se materializaron de manera parlamentaria los diferentes pendientes regulatorios derivados de dicha reforma y de la firma de los tratados internacionales en la materia celebrados por México. El caso Nuevo León evidenció la parsimonia con la que actuó la Septuagésima Quinta Legislatura del Congreso de dicha entidad para homologar su normatividad.

En el contexto previo a la elección de gobernador, se observó que los grupos parlamentarios actuaron de manera estratégica (o eso se puede deducir) en cuanto a modificar las reglas electorales que pudieran incidir en los acuerdos internos de los distintos grupos y liderazgos partidarios, lo cual implicaría tensiones en la designación de las candidaturas.

Esto podría explicar por qué, a pesar de que los diputados locales formaron parte del constituyente permanente que reformó la norma fundamental en el tema referido, ignoraron e incumplieron los términos de adaptación normativa que ellos mismos habían impuesto.

Dicho lo anterior, en la presente obra se analiza, desde la ciencia política y de manera interdisciplinaria, el modelo de consolidación democrática en los campos propuestos por Juan José Linz y Alfred Stepan, que evidencian las pugnas entre los que, por un lado, buscan limitar o detener los avances democráticos y, por el otro, los crean una tensión desde la sociedad y algunos sectores de la clase política para lograr ampliar los cauces democráticos institucionales. Para ello, los autores utilizan tres categorías: conductual, actitudinal y constitucional, siendo esta última en la que se centra el análisis.

La perspectiva de dichos autores revisa las siguientes arenas: sociedad civil; sociedad política; Estado de Derecho; burocracia gubernamental; servicio civil, y sociedad económica. En nuestro caso solo nos centraremos en la arena del Estado de Derecho, ya que es la que permite contextualizar la función judicial y sus repercusiones en el sistema político mexicano, dados los temas que abarca la sentencia acerca de buena parte de los pendientes aún existentes para con las mujeres y en la que se considera que el Poder Legislativo empieza a cobrar mayor centralidad, sobre todo a partir de la reforma referida.

Como parte de la premisa inicial, se examinará el contexto en el que se enmarca la resolución, en específico, la existencia de una judicatura especializada: la jurisdicción electoral como una herramienta valiosa para la democracia constitucional. Asimismo, se abordará el control de constitucionalidad del Poder Legislativo, no solo en relación con los actos positivos de legislar, sino también en cuanto a la omisión de actuar cuando existe una obligación de hacerlo.

Así, se refiere el modelo descrito por Mauro Barberis (2008) en tres tipos de ejercicio de la función judicial constitucional:

- 1) De democraticidad y admisibilidad del control de legitimidad constitucional.
- 2) De antidemocraticidad e inadmisibilidad del control de constitucionalidad.

- 3) Del carácter antimayoritario del control de constitucionalidad, pero que sostiene su democraticidad y admisibilidad en una teoría de un tipo procedimental y deliberativo de la democracia.

En conjunto con las lecturas previas y el modelo de análisis de problemáticas de la práctica legislativa de Rosalín Dixon (2014), se establecerán las premisas para revisar tanto la actuación del Congreso estatal como el resultado institucional obtenido por medio de la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

También se analizarán las instituciones y los conceptos presentes en la resolución, en concordancia con las fuentes jurídicas utilizadas por el órgano colegiado jurisdiccional, a la luz de varios autores.

Al revisar la sentencia, se tomarán en consideración los argumentos presentados por la Sala Superior en el juicio electoral (JE) que previamente procesó y acordó remitir a la jurisdicción estatal para que, con base en el federalismo judicial, se pronunciara como órgano de primera instancia, denegando la solicitud del partido actor.

La legislatura contaba, por decirlo de alguna manera, con poco tiempo para concluir sus tareas y conseguir el cumplimiento de las reformas legales mínimas necesarias para evitar la emisión de nuevos lineamientos por parte del organismo público local electoral (OPLE) de Nuevo León y, con ello, generar una acción afirmativa más. Lo anterior, a pesar de la positivización del principio de paridad de género en la Constitución.

No obstante, derivado de la implementación de los lineamientos ordenados, aumentó el riesgo de no ejecutar a cabalidad lo reglamentado en estos, lo cual conllevó consecuencias indeseables para otros derechos de los contendientes en relación con la equidad en las campañas políticas, así como afectaciones indirectas al acceso a la justicia. Dichos puntos serán abordados brevemente a manera de ejemplos.

La posibilidad de revisar el papel del Poder Legislativo de Nuevo León y de la Sala Superior en un mismo caso de estudio quizá no permita llegar a conclusiones absolutas acerca de la consolidación de la democracia en el ámbito del Estado de derecho ni determinar si el modelo de control de constitucionalidad en México es el más eficiente para garantizar los derechos fundamentales. Sin embargo, representa una

oportunidad para asumir el papel de persona observadora vigilante del impacto que tienen las acciones de los poderes constituidos en la democracia constitucional mexicana.

Es importante mantenerse la atención ante los desafíos que a corto, mediano y largo plazo se presentarán por el impacto de la existencia expresa del principio de paridad de género y la igualdad de oportunidades, argumentos de pendiente resbaladiza que pueden utilizar diversos grupos desventajados, como los pueblos originarios, la comunidad lesbica, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti, intersexual, *queer* y más (LGBT+), entre otros.

Las acciones afirmativas, por su propia naturaleza, son temporales y deben dejar de ser el recurso jurídico más usual para proteger a la mujer, pues lo deseable es el mejoramiento del entramado jurídico vigente. Los argumentos, de manera gradual, deberán irse readaptando hasta llegar al objetivo de eliminar las desventajas estructurales de sometimiento, aún presentes. Finalmente, de eso se trata la consolidación de un modelo de democracia constitucional.

El principio de paridad de género en la Constitución

La tradición feminista de corte liberal sostiene que la causa de la subordinación de las mujeres es la discriminación legal y de otros tipos. Desde el plano político, enarbolan los conceptos de libertad e igualdad y sus propuestas van encaminadas a lograr la igualdad con los hombres (Harto, 2005, p. 194).

El objetivo primordial es establecer mejoras en la legislación que posibiliten la igualdad sustantiva y material de las mujeres por medio de un marco jurídico que incentive la práctica igualitaria entre ambos sexos, lo cual también busca, como ya se dijo, la reforma constitucional que se analiza en la sentencia.

El ideal de la igualdad de género tiene como una de sus principales aspiraciones la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, tanto en las posibilidades económicas y laborales como en las perspectivas de igualdad relacional, que desincentiven las relaciones que las oprimen (Swift, 2016, p. 145).

Es cierto que gran parte de la desigualdad que existe entre hombres y mujeres se debe a que no tienen el mismo punto de partida. Esta disparidad se relaciona con el acceso dispar a la educación y, en consecuencia, a cierto tipo de empleos. Lo anterior tiene un impacto en el rango de ingresos de las mujeres y en el tiempo que dedican a su familia e hijos, especialmente si están casadas. No obstante, sus decisiones reflejan tanto sus preferencias (aquello que quieren) como las opciones que tienen disponibles (aquello que pueden tener). La interacción entre ambos aspectos representa una contradicción permanente que puede tener efectos indeseables en la estabilidad emocional y afectiva. Diferentes corrientes del feminismo ponen énfasis en distintos elementos de esta combinación, que constituyen formas en que las mujeres y los hombres se encuentran, desde el principio, en situaciones distintas y desiguales (Swift, 2016, p. 147).

Jurídicamente, existe la responsabilidad del Estado para establecer, de una forma adecuada, el principio de paridad de género en la ley. No basta con desprenderlo del principio de igualdad, ya que su eficacia debe ser potenciada de manera correcta.

En ese tenor, resulta útil e ilustrativo el modelo normativo de Ronald Dworkin (2002), el cual se aparta del positivismo clásico que excluye la moral en el derecho. Para este autor, la existencia de directrices y principios refleja la relación necesaria, en ciertas circunstancias, entre el derecho y un modelo de moral pública en la interpretación de los contenidos constitucionales. Por *directriz* entiende el tipo de estándar que propone un objetivo que ha de ser alcanzado, generalmente una mejora en algún rasgo económico, político o social de la comunidad. En cuanto al concepto de *principio*, se refiere a un estándar que ha de ser observado no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que se considera deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad. Asimismo, dicho autor sostiene que las normas o las reglas son aplicables a manera de disyuntivas, es decir, se cumplen o no (Dworkin, 2002, pp. 72-75).

Ante el establecimiento reiterado de la paridad de género en el artículo 41 constitucional, la necesaria distinción de estos aspectos, dada su expresión, puede ser considerada como una directriz a conseguir por parte del Estado en las distintas ramas gubernamentales, así como un elemento propio de la dimensión democrática representativa y sus propios fines, en especial el de la igualdad.

Por el significado que consigna, la paridad podría ser vista simplemente como una regla de designación y repartición de espacios en que se cumple o no con 50 % para cada género. De ahí la necesidad de su legislación en sede constitucional, así como su reglamentación en normas ordinarias.

En la teoría jurídica no se sostiene, por ejemplo, que no haya límites o alcances al poder soberano, sino únicamente que no haya límites jurídicos. Así, el soberano, materializado en el constituyente reformador, puede, al ejercer la potestad legislativa, hacer concesiones a la opinión popular porque teme las consecuencias posibles de no seguir sus dictados, ya que está moralmente obligado a respetar dicha opinión de ser mayoritariamente legítima (Hart, 2004, p. 83). De esta forma, la exigencia

de una igualdad sustantiva ha surgido como una demanda fundamental de la sociedad y, como tal, ha sido atendida (por presión o convencimiento) por los órganos jurisdiccionales (Borde Político, 2021).

Entonces, es conveniente establecer cuál fue el motivo o los motivos que llevaron al legislador a establecer dicho principio como constitucional, a pesar de los actos normativos y administrativos que se habían llevado a cabo en México.

En ese sentido, Jürgen Habermas destaca la importancia del derecho en una sociedad democrática:

Un orden jurídico no sólo tiene que garantizar que cada persona sea reconocida en sus derechos por todas las demás personas; sino que el reconocimiento recíproco de los derechos de cada uno por todos los demás tiende a descansar en leyes que serán legítimas en la medida en que garanticen iguales libertades a todos, de suerte que “la libertad del arbitrio de cada uno sea compatible con la libertad de cada uno de los demás”. Las leyes morales cumplen esta condición de por sí; pero cuando se trata de reglas del derecho positivo quien ha de cumplirlas es el legislador político. (Habermas, 2005, p. 94)

Si se revisa su trayectoria, la paridad de género en México ha sido en su mayoría ignorada y justificada de alguna manera en el derecho a la igualdad jurídica establecido en la tradición constitucional. Lo anterior, a pesar de que ya existían, en derecho comparado, esfuerzos por eliminar condiciones desventajosas para ciertos grupos vulnerables que podrían servir como rutas a seguir. Sin embargo, esto ha cambiado como consecuencia de las transformaciones sociales que han impulsado su constante y progresivo desarrollo, y que han llevado a los diferentes operadores jurídicos a su gradual inclusión. Así, el 24 de septiembre de 1993 se estableció en el abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), en el artículo 175, que

3. Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular. (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 175, 2021)

El reconocimiento de las condiciones sociales prevalecientes en México inclinó al legislador federal a establecer un parámetro mínimo a cumplir por los partidos políticos, sin que estuviese determinada una cuota cuantificable al momento de validar los registros de candidatura. Si bien es cierto que el simple hecho de establecer una norma expresa respecto al rezago sistemático en materia política fue un avance, esto no logra articular condiciones suficientes para avanzar hacia el desmantelamiento de estructuras de poder que, de distintas maneras, someten a las mujeres mediante su exclusión material en la toma de decisiones concretas del país (Weber, 2012, pp. 59-60).

Al analizar el caso de paridad de género, se coincide con Habermas, quien establece la importancia del papel que desempeñan las diputaciones en un orden jurídico dado. Este autor destaca la necesidad de maximizar la información acerca de los procesos deliberativos y, con ello, retomar las ideas que legitimen, desde la sociedad, la función legislativa:

De ahí que los implicados en el proceso de producción normativa se les exija que salgan del papel de sujetos jurídicos privados y, entrando en el papel de ciudadanos, adopten el papel de miembros de una comunidad jurídica libremente constituida en la que un acuerdo acerca de los principios normativos de la regulación de la vida en común, o bien venga ya asegurado por tradición, o bien pueda alcanzarse mediante un proceso de entendimiento atenido a reglas normativamente reconocidas. (Habermas, 2005, p. 94)

Es decir, se requiere del compromiso democrático y cívico de las legisladoras y los legisladores para materializar, mediante la opinión pública y la participación ciudadana, el perfeccionamiento y el cumplimiento de un sistema político y jurídico legítimos. De esta forma, la democracia se torna normativa, pero dicha cualidad necesariamente debe ser entendida desde la supremacía constitucional, la representación política y los procesos deliberativos que debe garantizar.

En ese contexto, derivado de la reforma, el acceso ampliado de las mujeres a candidaturas que trascienden su registro y se materializan con su llegada al poder en forma paritaria, tanto a cargos de elección popular como por designación, les permitiría —por lo menos esa parece ser la apuesta— influir en el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico desde el Poder Legislativo, así como la operación de políticas públicas

más sensibles a dichas demandas, lo cual parecería bastante plausible. Es importante señalar que la reforma descrita en los términos anteriores no significaría una alteración a la identidad axiológica de la Constitución (Guastini, 2016b, pp. 308-309), sino que sería un complemento normativo al principio de igualdad hacia una perspectiva de no sometimiento acorde con él. Por tanto, no se trata de una modificación de límites lógicos ni se puede traducir en una instauración constitucional.

El contexto social actual que manifiesta el apoyo a este tipo de institucionalidad inclusiva de la mujer permitiría explicar tanto la reforma constitucional como el mandato de adaptación de las legislaciones federales y locales, en una evidente adhesión a la aprobación ciudadana de esta agenda política. Sin embargo, como ya se observó, no resultó ser suficiente incentivo para el Congreso estatal y es en esto último en lo que vale la pena detenerse.

El establecimiento de la paridad de género como principio constitucional culmina, como se dijo líneas antes, el proceso normativo de cuotas y acciones afirmativas que tanto los congresos como los tribunales electorales, en sus mandatos a los diferentes órganos legislativos, han llevado a cabo para complementar el principio constitucional de igualdad. Respaldados en dicho principio y en el de no discriminación, establecidos en los artículos 1 y 4 de la carta magna, se incluyeron en la legislación secundaria, por ejemplo, las reglas cuantificables de 30 % y 40 % de candidaturas femeninas registradas.

En la actualidad, de acuerdo con la norma vigente en la CPEUM, la regla de 50 % para cada género puede no interpretarse de manera estricta. Al considerar la existencia de espacios disponibles en un número impar, se ha consolidado la idea de la flexibilidad en la paridad en favor de la mujer y la obligación de los institutos políticos de garantizarla en todos los cargos por los cuales compiten en la democracia mexicana. La implementación del registro con alternancia de género en los órganos colegiados, como en el Poder Legislativo, sea federal o local, así como en los ayuntamientos, sin duda contribuyó de manera significativa. Además, el reciente mandato emitido a los partidos políticos para que registren candidatas en los diferentes estados en los que compitieron en las elecciones pasadas a las gubernaturas también ha impulsado la igualdad sustantiva.

No obstante, aún queda pendiente la constitucionalización del principio de paridad en los ordenamientos jurídicos de las distintas entidades federativas, lo que implica la necesidad de legislar al respecto.

Acerca de este punto, Riccardo Guastini (2003, pp. 154-163) considera que el principio de paridad se incorporó en la Constitución mexicana con una rigidez suficiente que hará prácticamente inmodificable su inclusión (Guastini, 2016a, pp. 34-37). El TEPJF, como garante jurisdiccional, tiene una rica doctrina protectora al respecto, por lo que las condiciones de institucionalización son adecuadas.

Ahora bien, la fuerza vinculante del texto constitucional requiere, sin embargo, de la interpretación de sus características por la jueza o el juez electoral en la sentencia. La sobreinterpretación y la aplicación directa de la norma concreta corresponde al operador administrativo de elección inmediata. La interpretación conforme es, en este caso, compleja, al ser revisados los lineamientos a la luz directa de la norma fundamental.

Por último, las diferentes influencias de la CPEUM en las distintas relaciones políticas pueden ejemplificarse en el papel del TEPJF frente al congreso local como parte del poder reformador y como legislador secundario estatal.

Constitucionalización del principio de paridad en el ordenamiento jurídico

No es menor la función de los congresos estatales en la implementación constitucional de la igualdad y la paridad de género, por lo que subestimar su papel es un error tanto jurídico como político. En México, la función del constituyente es propia del Estado y se materializa cuando se realizan modificaciones a la carta magna. Esta función la ejerce el constituyente permanente, que se integra por las legislaturas de las entidades federativas y por el Congreso de la Unión, por lo que no corresponde exclusivamente a este último (Monreal, 2020, p. 163).

En particular, interesa revisar la etapa de participación de una legislatura local en la reforma constitucional, así como las implicaciones jurídico-políticas posteriores. Lo anterior es importante para el debate, ya que puede derivar en escenarios de actividad parlamentaria unicameral que tengan la obligación de modificar las disposiciones locales

como resultado de la aprobación de la reforma constitucional en la que participó.

Ahora bien, el procedimiento de reforma se inspira en el modelo estadounidense y se convierte en una garantía para las entidades, ya que es el momento en que participan directamente en la transformación de la carta magna y, a la vez, ratifican el pacto federal, por lo que sería inconcebible una constitución en la que se les excluyera del procedimiento de reforma.

La base del sistema federal no es solo la distribución de competencias, sino la participación de las entidades federativas en la toma de decisiones, de manera que no importa que el gobierno nacional tenga más o menos competencias, sino que en las decisiones más relevantes participen de forma adecuada las entidades federativas (Wong, 2010, p. 113).

Es en ese momento de la reforma constitucional en el que todos los estados participan en un plano de igualdad, porque la ley fundamental es el lugar en el que reside el pacto y la voluntad de seguir unidos. Schmitt establece la importancia de las entidades federativas en el procedimiento de reforma, ya que la carta magna se apoya en un acuerdo que además funciona como base jurídica de la validez, siendo la voluntad política de los federados y la existencia propia de la federación. El pacto federativo es un entramado total que abarca cada uno de los estados miembros (citado en Wong, 2010, p. 113).

En ese contexto, son analizadas con especial atención las relaciones políticas que subyacen al tipo de decisión tomada en la sentencia y su expediente previo. El principio constitucional de paridad de género aún tiene el pendiente de desarrollarse en las legislaciones estatales para cerrar el componente de normas.

En el siguiente apartado, en concordancia con la noción de democracia constitucional, se expondrá el modelo de consolidación de Juan José Linz y Alfred Stepan que permite correlacionar los avances legislativos democráticos en el campo del Estado de derecho, así como revisar la actividad jurisdiccional que refleja la relevancia otorgada a dicho principio.

Consolidación democrática. El modelo de Linz y Stepan

Para Linz y Stepan, solo las democracias llegan a ser democracias consolidadas. Esta es una afirmación que pareciera evidente, pero en el fondo encierra uno de los aspectos más críticos a dicha forma de gobierno. La entienden como una situación en la que esta ha llegado a ser el *único* sistema *válido* en la comunidad; es decir, la única vía para acceder al poder público. Señalan que este concepto puede comprenderse por medio de tres categorías específicas: conductual, actitudinal y constitucional (Linz y Stepan, 1996, pp. 5-7). A continuación se revisarán, de forma resumida, cada una de ellas:

- 1) *Conductual*. Como se dijo, la democracia se convierte en el *único* sistema válido en la comunidad. Por lo tanto, no existen grupos políticos que busquen revertir el orden democrático. La conducta del nuevo gobierno, surgida de la transición democrática, no se ve dominada por la preocupación de cómo evitar el colapso de la democracia.
- 2) *Actitudinal*. Un régimen democrático se consolida cuando una amplia mayoría de la opinión pública mantiene la creencia de que las instituciones y los procedimientos democráticos son los más adecuados para gobernar la vida en sociedad. El apoyo a las alternativas antidemocráticas se mantiene de forma aislada por parte de fuerzas antisistema.
- 3) *Constitucional*. Un Estado democrático es consolidado cuando las fuerzas gubernamentales y las no gubernamentales se habitúan y sujetan a la resolución de conflictos en el marco legal, por los procedimientos y las instituciones establecidos por los nuevos procesos democráticos.

Los primeros dos aspectos, aunque se consideran razonablemente presentes en la democracia mexicana, dada la frecuente existencia de conflictos resueltos en el Poder Judicial, no serán desarrollados, ya que van más allá del objetivo del presente estudio. Sin embargo, se enuncian porque complementan el marco teórico referido por los autores.

El tercer elemento, el constitucional, se debe caracterizar por su eficacia para resolver los conflictos de gran calado en la sociedad. En el ámbito electoral, esto se puede medir por medio del uso del referente judicial por parte de las actoras y los actores involucrados en el Estado de derecho, tal como se realizó el caso en comento, mediante la revisión del Poder Legislativo de Nuevo León, pero también en la forma como el ТЕРПФ resolvió la problemática de incumplimiento de la autoridad demandada.

Procesar los conflictos por medio del sistema judicial contribuye de manera significativa, mas no absoluta, a justificar que sea mediante las normas (Schauer, 2016, pp. 22-24) del propio ordenamiento jurídico que se resuelvan dichas problemáticas. No obstante, si se desea evaluar el grado de consolidación y la calidad de la democracia mexicana, sería necesario estudiar los casos más relevantes llevados a la judicatura, lo cual es signo del impacto positivo en el campo del Estado de derecho.

En ese sentido, se considera que la sentencia abordada en este libro es representativa, ya que claramente tuvo un impacto en el fortalecimiento de los derechos de paridad e igualdad de género y, por tanto, en la calidad de la democracia misma.

Ahora bien, según el marco conceptual de Linz y Stepan (1996, pp. 7-15), los requisitos mínimos de la democracia consolidada se dividen, para su revisión, en cinco áreas que se refuerzan mutuamente:

- 1) Condiciones que permitan el desarrollo de una sociedad civil libre y vigorosa.
- 2) La existencia de un sector político relativamente autónomo y reconocido por la sociedad en general.
- 3) Un Estado de derecho que garantice las libertades y los derechos de la ciudadanía, así como su plena independencia para desarrollar una vida política plena.

- 4) Una burocracia gubernamental y un servicio civil de carrera capaces de funcionar con diversos gobiernos, al margen del estilo, la ideología o las características de estos.
- 5) La existencia de una sociedad económica institucionalizada.

La sociedad civil engloba una variedad de movimientos sociales, como grupos de mujeres, asociaciones de vecinos, instituciones religiosas y organizaciones de intelectuales, agrupaciones cívicas de todos los estratos sociales, tales como unión de comerciantes, trabajadores, grupos empresariales, periodistas y abogados, que se mantienen relativamente autónomos del Estado (Linz y Stepan, 1996, p. 7).

En el presente caso en revisión, es importante mencionar que fue un partido político el que presentó la demanda. Sin embargo, no se puede ignorar el hecho de que han sido las organizaciones de la sociedad civil quienes han impulsado, de manera frecuente, el litigio estratégico en los ámbitos de la paridad de género en México. Esto ha generado, como un efecto colateral, la existencia de una cantidad considerable de jurisprudencias y criterios que han establecido condiciones más favorables para los casos posteriores en la materia.

Ahora bien, quienes estudian la sociedad política enfatizan la necesidad de contar con partidos cuya tarea esencial sea la efectiva agregación y representación de intereses. La consolidación democrática requiere, por parte de estas actoras y actores, la habituación a las normas y los procedimientos de la regulación de la democracia, además de una conducta de lealtad hacia esta (Linz y Stepan, 1996, pp. 8-9).

En lo que respecta al Estado de derecho, Linz y Stepan señalan que el Estado debe ser visto como un vehículo útil y justo para resolver conflictos, dado que una de las promesas de la democracia es que se respeten los derechos de la ciudadanía; es decir, si la democracia es verdaderamente un vehículo funcional para la regulación del conflicto y la protección de los derechos, el Estado debe hacerse efectivamente presente.

Para un cumplimiento efectivo del Estado de derecho se requiere un marco normativo completamente aceptado por la población y por las personas actoras políticas; esto es, la aceptación plena de que el objetivo central de la democracia es la defensa y el avance de los derechos individuales consagrados en dicho marco legislativo respecto de la acción

arbitraria del gobierno. Además, en este rubro se encuentra la capacidad del Estado de hacer cumplir la ley y la autonomía del Poder Judicial (Linz y Stepan, 1996, p. 10).

Al respecto, la reforma constitucional al artículo 41 en materia de paridad de género complementa el catálogo de principios que pueden ser interpretados para generar reglas que coadyuven a la legitimidad del modelo democrático electoral. Esta reforma introdujo elementos normativos muy poderosos para la inclusión de la mujer en la política y en los cargos públicos.

No obstante, no podemos desconocer el papel potenciador de la perspectiva de género que desempeñó el TEPJF con anterioridad, al incluir a la mujer de manera más plena mediante la emisión de numerosas tesis y jurisprudencias, así como la resolución de casos que impulsaron acciones afirmativas propuestas por diferentes actores. Sin embargo, se debe reconocer que la posibilidad de construir un entramado constitucional totalmente inclusivo es mérito del constituyente reformador.

En la cuarta área, referida a lograr una burocracia efectiva y un servicio civil de carrera que administren el aparato del Estado, los autores argumentan que la democracia es una forma de gobierno en la cual los ciudadanos tienen derechos que deben ser garantizados y protegidos (Linz y Stepan, 1996, p. 11).

En cuanto a la existencia de una sociedad económica institucionalizada, es decir, la quinta área, los autores se refieren a las instituciones y las regulaciones necesarias para el funcionamiento de la economía, así como a las relaciones entre esta y el gobierno (Linz y Stepan, 1996, pp. 11-12).

Dada la interconexión de las áreas, la sociedad civil requiere de una regulación que garantice el derecho de asociación, así como el respaldo de un aparato estatal que imponga sanciones legales a quienes que intenten utilizar medios ilegales para impedir que grupos ciudadanos ejerzan su derecho democrático de organizarse. Además, la sociedad política tiene la responsabilidad de velar por que prevalezca el cumplimiento de la Constitución y las leyes, el funcionamiento del aparato del Estado y por producir un marco regulatorio para la sociedad económica (Linz y Stepan, 1996, pp. 13-15).

En el caso mexicano, esto se ha alcanzado, fundamentalmente, mediante el reformismo electoral (1989-2014), que fue resultado de un

acuerdo entre las principales fuerzas acerca de las reglas del juego político. A partir de esto, paulatinamente se han logrado avances democráticos sustantivos que mejoraron, también de manera gradual, la calidad de la democracia consolidada, hasta llegar al estado actual de pluralismo político en el ejercicio del poder.

Gracias al esclarecimiento de las reglas electorales, han surgido autoridades legitimadas por el voto popular que gobiernan a la sociedad mexicana. La alternancia producida en el gobierno federal en 2000 fue el paradigma de esta condición, seguida de la vuelta al poder, en 2012, del otrora partido hegemónico. Finalmente, como ya se ha señalado, se completó el ciclo de dichas alternancias con la llegada al poder del actual gobierno, que pertenece a una corriente política distinta a los dos anteriores.

Ahora bien, se considera que existe un gobierno *de jure* cuando tiene la autoridad para generar nuevas políticas y el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, surgidos del acuerdo democrático, no tienen que compartir el mando con otros grupos *de facto*. Pese a la existencia de opciones no institucionales de poder, como los grupos armados y el narcotráfico, los Poderes de la Unión han conservado el monopolio del Estado, sin que se haya presentado (hasta ahora) su quiebre estructural.

Por otro lado, de las tres condiciones mínimas que deben cumplirse antes de hablar de consolidación democrática (derecho a ejercitar el monopolio de la fuerza política; elecciones libres y competitivas, y el respeto irrestricto del marco constitucional), se considera que la más acabada, en términos institucionales, es el rubro de las elecciones libres y competitivas. Esto ha sido posible gracias al periodo de reformas electorales ocurrido entre 1989 y 2014.

Lo anterior lleva a las y los especialistas a considerar el caso mexicano como una transición consumada. Por lo tanto, se vuelve indispensable poner a prueba el modelo teórico de Linz y Stepan. La intención es resaltar que el Estado de derecho ha sido un proceso de claroscuros. Se trata de esferas de acción social expuestas en el contexto de la transición política y la ambigüedad es una característica esencial de los regímenes sometidos a un proceso de transición.

La propuesta de Linz y Stepan se justifica ante el discurso dominante entre especialistas y personas actoras políticas que sostienen que la

democracia garantiza los derechos políticos que definen la forma de participación de las y los individuos en la representación y en la operación del Estado.

Ante esto, la ciudadanía mexicana no puede ser reducida a una visión minimalista; su categoría social o económica no le puede ser expropiada, ya sea en el discurso o en los hechos. Debe recuperar el lugar central en la transición, más allá de su capacidad de votar. Por lo tanto, la inclusión paritaria de la mujer en un entorno de igualdad política invita a revisar el presente caso, dada la relevancia del asunto para los procesos electorales que se llevarían a cabo después de la reforma.

La arena del Estado de derecho y la democracia constitucional

En un Estado democrático, el sistema de justicia garantiza que cualquier persona, en el ejercicio de su condición ciudadana (independientemente de su estrato social, posición ideológica, género o visión política), tenga derecho a un juicio justo en caso de disputas con otras u otros particulares o con el mismo Estado. La igualdad ante la ley parte del principio individualista de que toda persona tiene derecho a ser tratada de manera equitativa por el sistema judicial. Para el análisis del caso en estudio, se retoma un ejemplo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el cumplimiento de dicha garantía, dadas las transformaciones que ha tenido este poder republicano y la trascendencia del asunto, aun cuando la impugnación fue presentada por un instituto político.

No obstante, como se dijo con anterioridad, el cumplimiento del Estado de derecho también implica, como condición *sine qua non*, la inviolabilidad de los derechos fundamentales de la ciudadanía, al establecer límites a la acción de los grupos privados y de las instituciones públicas en un marco democrático.

En las condiciones que afectan la impartición de justicia del Poder Judicial resaltan tres factores: las insuficiencias en la independencia y el presupuesto, principalmente en los poderes judiciales locales, así como la centralización de las resoluciones en el ámbito federal. Justo en este último caso se encuentra la impugnación presentada por Movimiento Ciudadano respecto al Congreso de Nuevo León.

Mientras el Estado no tenga la capacidad de hacer prevalecer la fuerza legítima de la ley en todo su territorio y se profundice la deficiencia en la protección del derecho de impartición de justicia, se debilita enormemente el núcleo sustantivo de la condición ciudadana (Przeworski, 1998, p. 64). Además, señala Adam Przeworski, todas las sociedades

que emprenden la tarea de construir una democracia se enfrentan a tres cuestiones genéricas: sustancia vs. proceso, acuerdo vs. competencia y mayoritarismo vs. constitucionalismo (1998, p. 67).

En este tenor, Carlos Nino refiere que el constitucionalismo y la democracia se combinan para conformar un sistema de gobierno denominado democracia constitucional, cuya unión es parecida a un matrimonio feliz de valiosos ideales, ya que es una forma de gobierno superior a cualquiera de dichos elementos políticos. Sin embargo, este matrimonio no es sencillo, ya que le sobrevienen tensiones cuando la expansión de una conduce al debilitamiento del otro. Por el contrario, el fortalecimiento del ideal constitucional se convierte en un freno para el proceso democrático (Nino, 2003, pp. 13-14). Estas tensiones no son sencillas de determinar con precisión debido a la falta de certeza acerca de qué es lo que hace que la democracia sea valiosa, cuál es el modelo que maximiza ese valor, además de la oscuridad de la noción de constitucionalismo (Nino, 2003, p. 14).

Por un lado, se observan problemáticas de suma complejidad; por ejemplo, la relación entre política y justicia se caracteriza por la tensión que se expresa en la dificultad para establecer un equilibrio adecuado entre dichas ideas (Nino, 2003, p. 14). Se trata de un espacio en el que los límites entre estos dos terrenos son difusos y cuando se transgreden, se pueden producir escenarios indeseables, como la subordinación del espacio de la justicia (si es la política la que viola la frontera) o la intervención de personas servidoras públicas no electas en asuntos propios del funcionariado electo (si la justicia invade el terreno político) (Nino, 2003, p. 14).

Por otro lado, la democracia constitucional puede ser entendida, por algunos sectores de la doctrina, como basada en los derechos fundamentales, que incluyen los de libertad, los políticos, los sociales y los de cuarta generación. Según esta perspectiva, una democracia respetuosa de los derechos coincide con el Estado (constitucional) de derecho, caracterizado por la rigidez de la carta magna y el control de legitimidad constitucional de las leyes (Barberis, 2008, p. 81).

Mauro Barberis señala la existencia de tres tesis que fundamentan la idea de la democracia constitucional de formas distintas. La primera es la tesis de democraticidad y admisibilidad del control de legitimidad constitucional, en la que se sitúa el pensamiento de autores como Ronald

Dworkin, John Rawls y John Hart Ely, para quienes, en términos generales, las juezas y los jueces constitucionales jugarían un papel de revisores de la democracia en términos de principios, valores o derechos, como la libertad y la igualdad, por lo tanto, dicha función formaría parte de la democracia (Barberis, 2008, pp. 81-83).

Según ese enfoque, las juezas y los jueces serían parte de la división de poderes y a ellos se les encomendaría, de manera legítima, el poder de revisar los actos o las leyes que presumiblemente fueran contrarios al texto constitucional respecto a las atribuciones de cada institución del Estado, así como el contenido de los actos jurídicos llevados a cabo institucionalmente. Se considera que este es el modelo que sigue México y en el que se situaría la actuación del TEPJF.

La segunda tesis es la de antidemocraticidad e inadmisibilidad del control de constitucionalidad. Dicha perspectiva lo considera una institución antidemocrática, a partir de una definición de democracia en la que lo fundamental serían únicamente los derechos políticos. Por lo tanto, el parlamento debería de tener la función de decidir en última instancia. Esta tesis es desarrollada principalmente por Jeremy Waldron, y otros autores como Richard Ballamy (2010) y Sebastián Linares (2008) (Barberis, 2008, p. 83). En esta visión, la balanza de atribuciones para la toma de decisiones políticas estaría más situada del lado del Poder Legislativo o del Congreso.

La tercera es la tesis del carácter antimayoritario del control de constitucionalidad, pero que sostiene su democraticidad y admisibilidad en una teoría a la vez procedimental y deliberativa de la democracia. En este enfoque intervienen varias personas: el electorado, para elegir al Congreso; el Poder Legislativo, para hacer las leyes, y la corte (regularmente integrada mediante procesos de deliberación parlamentaria), para anular las leyes inconstitucionales. En este sistema no habría “última palabra”, sino que las instituciones estarían para solventar los conflictos específicos entre democracia y derechos, permitiendo que la deliberación continuara (Barberis, 2008, pp. 85-87). Se podría decir —aunque no de manera exclusiva— que institucionalmente las decisiones tomadas tendrían un carácter de penúltima palabra, ya que las leyes o las resoluciones jurisdiccionales podrían ser modificadas o sustituidas por nuevas reformas legales o cambios de precedentes.

El marco teórico anterior permite establecer la premisa de análisis a partir de la conexión entre la ciencia política y el derecho, con una pertinencia metodológica para desarrollar las valoraciones respecto a la sentencia en análisis.

No obstante, dicho modelo de revisión debe situarse primordialmente en un ámbito jurídico respecto de la posición desarrollada por las magistradas y los magistrados en la redacción expresa de sus argumentos, con el fin de situarlos de manera académica en diferentes planos de concepción de su papel como tribunal terminal en materia electoral que resuelve asuntos concretos de aplicación de normas, lo cual podría parecer un poco inconsistente con el tema principal que se revisó.

La idea de valorar la existencia de una inconstitucionalidad por omisión legislativa plantea la apariencia de una revisión abstracta del escenario jurídico denunciado. Sin embargo, no se abordará este debate y simplemente se admitirá lo que, por vía jurisprudencial, ha asumido como competencia la Sala Superior en la jurisprudencia 18/2014, de rubro “COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA”.

Para llevar a cabo la valoración se utilizarán las categorías referidas por Dworkin respecto a la posición que pueden —y deben— tener las juezas y los jueces frente a los casos que se someten a su consideración y que implican la revisión de conceptos filosóficos que entrañan algún grado de complejidad en su interpretación y aplicación.

Rol de los tribunales constitucionales. El modelo de jueces de Dworkin

Lo que hacen las juezas y los jueces constitucionales es de gran importancia, no solo para las partes implicadas en el proceso, sino también, particularmente en el derecho constitucional, para la gobernabilidad de una nación (Dworkin, 2015, p. 318). Esto, ya que aquellos, sobre todo los que resuelven de manera terminal, suelen tener un impacto general en las temáticas que se someten a su consideración, lo que genera soluciones de gran alcance para la estructura política y social.

Con base en ello, es importante determinar, de una manera fiable, cuál es el modelo de impartición de justicia que asumen dichos jueces. En ese tenor, es posible advertir, teóricamente, la visión adjudicativa que asumen respecto del derecho, en particular del constitucional. Lo anterior no implica, desde luego, que esto limite la selección de las metodologías de interpretación judicial que utilicen para resolver, ya que, para el caso mexicano, lo establecido en el artículo 1 constitucional refiere como una premisa mayor a seguir el principio propersona, a fin de favorecer la interpretación que dé mayor protección al derecho de las personas.

En ese sentido, Dworkin señala que una teoría general del derecho debe ser a la vez conceptual y normativa. Su parte normativa ha de abarcar una diversidad de temas, como una teoría de la legislación (parlamento), de la adjudicación (juez) y de la obediencia al derecho (ciudadano común) (Dworkin, 2002, p. 32).

En el presente estudio interesan, fundamentalmente, las dos primeras, en virtud de los temas abordados en la sentencia. La relativa a la legislación debe contener una teoría de la legitimidad, que describe las circunstancias por las que una persona o un grupo determinado tienen derecho a legislar, y una de la justicia legislativa, que describe la ley que tienen derecho de hacer o que están obligados a hacer. Ahora bien, la formulación de una teoría de la adjudicación debe ser compleja y contener, a su

vez, una teoría de la controversia, que establece las normas que han de usar las juezas y los jueces para decidir los casos difíciles, así como una de la jurisdicción o de la competencia judicial, que explique por qué y cuándo las ministras y los ministros de justicia —más que otros grupos o instituciones— han de tomar decisiones (Dworkin, 2002, p. 32).

En su interesante artículo acerca del papel que tienen quienes imparten justicia frente a la filosofía, Dworkin refiere que, para intentar eludir la revisión de conceptos problemáticos en la función judicial, algunos juzgadores utilizan ciertos modelos de adscripción judicial.

En primer lugar, revisa diferentes componentes de la intención original que la o el juzgador debe descubrir mediante el conocimiento de los conceptos expresados en la Constitución y revisados en los precedentes judiciales.

En segundo lugar, señala el modelo intuicionista o instintivo, que otorgaría a la jueza o el juez un criterio propio, personal y, por lo tanto, subjetivo, para resolver el caso que se somete a consideración.

En tercer lugar, desarrolla la perspectiva pragmática de las posibles consecuencias que trae el tomar una decisión de entre las opciones disponibles.

Por último, se encuentra el nuevo formalismo impulsado por ciertos personajes influyentes en el derecho estadounidense que busca limitar el activismo judicial de creación del derecho, acotando la actuación del juzgador con límites formales que impidan pronunciamientos valorativos más allá del material jurídico disponible para resolver los casos.

Intención original

Los conceptos usados por las juezas y los jueces regularmente se refieren a un campo semántico estrictamente jurídico, puesto que son diferentes a los del lenguaje ordinario. Sin embargo, la praxis jurídica, por medio de los precedentes, configura a menudo el significado de una palabra tomada del lenguaje ordinario, de tal manera que la libertad que tienen los juzgadores para interpretar esas palabras de acuerdo con una teoría o esquema filosófico puede ser limitada (Dworkin, 2015, pp. 319-320).

Los juzgadores constitucionales toman decisiones filosóficas de manera casi rutinaria cuando se presenta algún caso particularmente difícil, por lo que los precedentes son un determinante muy importante en las

resoluciones, ya que limitan, en cierto grado, la libertad de las ministras y los ministros de justicia para formar un concepto constitucional, aunque, desde luego, siempre existirán casos que requieren nuevos juicios (Dworkin, 2015, pp. 321-322).

Desde la óptica descrita por Dworkin, la intención original en la decisión judicial de asuntos constitucionales es una cuestión histórica y no filosófica. Las juezas y los jueces deben tener el propósito de descubrir cuál es la mejor teoría para quienes hicieron que dichas ideas formaran parte del conocimiento jurídico. Sin embargo, algo que no se puede conocer con claridad es la teoría, la intención o la comprensión compartida de las legisladoras y los legisladores que redactaron en conjunto la carta magna y sus enmiendas. Presumiblemente, la mayoría no tenía, en absoluto, una teoría específica, por ejemplo, con respecto al punto en que debía protegerse alguno de los derechos fundamentales y que fue motivo de discrepancia entre ellos (Dworkin, 2015, p. 323).

Para Sebastián Linares, en la intención original u originalismo, es decir, cuando la interpretación se lleva a cabo con base en la voluntad o la intención de los constituyentes, se plantea la idea de “petrificación de la Constitución” (2008, p. 110).

Ahora bien, supóngase que, de acuerdo con Dworkin, se descubre que el redactor de la cláusula de, por ejemplo, igual protección tenía el propósito de que las personas fueran consideradas como iguales ante la ley, de acuerdo con la mejor comprensión de lo que eso significa, y no según su propia comprensión en ese momento. Entonces, y solo entonces, las dificultades filosóficas apenas comenzarían. La respuesta, podría decirse, descansa en el acuerdo epistemológico acerca de la democracia o del Estado de derecho.

No obstante, se tiene que elegir entre las concepciones rivales de esos ideales notablemente abstractos para decidir qué respuestas se pueden ofrecer a este tipo de preguntas que generan perplejidad, ejercicio que involucraría cuestiones filosóficas aún más complejas (Dworkin, 2015, pp. 323-324).

Modelo intuicionista o instintivo

La orientación ética del intuicionismo, representada, entre otros, por George Edward Moore (citado en Abbagnano, 2007, pp. 622-623), refiere

que el bien, siendo un concepto simple y, por tanto, no desarrollable ulteriormente, no puede definirse, sino solo intuirse. Respecto a la jurisdicción, este modelo implica que los jueces no deben tratar de analizar los conceptos o las ideas filosóficas difíciles, sino únicamente deben informar su reacción de manera instintiva (Dworkin, 2015, p. 325).

El autor estadounidense refiere que existen dos argumentos de este modelo que no logran superar los obstáculos filosóficos, ya que dependen de posiciones muy controversiales.

El primero, llamado intuicionismo, sostiene que las personas tienen facultades naturales que les permiten intuir directamente la verdad respecto de las cuestiones morales, sin apoyarse en algún argumento o reflexión. Se basa en una supuesta capacidad humana intrínseca para la intuición no reflexiva y no argumentada, es decir, en un modelo de percepción sensorial.

El segundo argumento a favor de instruir a las juezas y los jueces para que decidan con base en juicios instintivos, inmediatos o irreflexivos, también se aplica con una fuerza particular a los conceptos morales. Este es el escepticismo moral, en virtud del cual no hay respuesta correcta a las cuestiones filosóficas, razón por la cual las personas juzgadoras no deben derrochar tiempo investigando cada una. Cualquier respuesta es solo una elección, por lo cual las ministras y los ministros desempeñan mejor su labor si responden de inmediato las preguntas que les preocupan, y ahorran tiempo y energía para otros asuntos (Dworkin, 2015, pp. 326-327).

De acuerdo con Joseph C. Hutcheson, en el juicio intuitivo, las llamadas corazonadas ciegas son cruciales para el proceso de toma de decisiones de las personas juzgadoras. Afirma que el jurídico, como todo razonamiento humano, se desarrolla a partir de corazonadas y no de deliberación sistemática, sin importar cómo pueda presentarse después de hecho. Asimismo, aseguraba que no haría daño partir de una corazonada si esta conducía a una solución correcta o justa, como tampoco haría daño si llevaba a un callejón sin salida y la jueza o el juez tuviera que reconsiderar su intuición inicial. Si más de un resultado puede parecer correcto, entonces la conclusión a la que llegue la ministra o el ministro dependerá, en gran medida, de la manera en que sus corazonadas lo orienten (citado en Bix, 2009, pp. 128-129).

Pragmatismo

Se basa en una tradición filosófica diferente y aparentemente radical, la cual anima a preguntarse si el uso de los conceptos filosóficos marca una verdadera diferencia en cuanto al futuro de la comunidad y, de ser así, cuál de los posibles usos produciría un mejor futuro. En lugar de permitir cuestiones tan controvertidas que suscitan rompecabezas filosóficos altamente abstractos, la jueza o el juez debería enfocarse en temas mucho más prácticos y manejables que no requieran de la filosofía para ser respondidos (Dworkin, 2015, pp. 328-329).

Las personas juzgadoras solo se deben preguntar si las consecuencias serán mejores al tomar una decisión respecto a otra u otras posibles. Sin embargo, no pueden saber si las consecuencias de una decisión constitucional son mejores que las de una diferente sin confrontar los mismos principios filosóficos que el pragmatismo espera evitar (Dworkin, 2015, p. 329).

Esta corriente obtiene del utilitarismo un acento que algunos podían tachar de injusto, pues cómo puede sopesarse si, por ejemplo, la sociedad en su conjunto es más feliz (o está menos dividida, por lo menos). Así, Dworkin considera que el pragmatismo es una postura vacía que no llega a nada porque la prueba que propone para evaluar una decisión (¿son buenas las consecuencias?) divide a las personas, primordialmente porque genera discrepancia acerca de las mejores respuestas a las preguntas que intenta evitar (2015, p. 330).

Consecuencialismo

Que las consecuencias sean consideradas un aspecto fundamental para la resolución implica que, al realizar la valoración de las acciones y las decisiones, estas dependen de sus efectos. Se podría rechazar el utilitarismo y aun así aceptar el consecuencialismo (Bix, 2009, p.48).

La alternativa al consecuencialismo es la creencia de que las acciones y las decisiones deberían basarse únicamente en el valor moral de las intenciones o el motivo que hay detrás de la acción, sin importar las consecuencias (deontología), o bien la postura de que la moral se puede entender mejor si en vez de evaluar las acciones individuales se analiza el desarrollo del carácter de una persona, en particular de ciertas virtudes (teoría de la virtud). El consecuencialismo, a su vez, tiene

diversas variantes: algunas teorías se centran en los resultados de actos particulares, mientras que otras lo hacen en las reglas generales o en los principios para la acción (Bix, 2009, p. 48).

Nuevo formalismo

Dworkin señala que el proceso de toma de decisiones judiciales implica cuestiones morales profundas que polarizan a la sociedad, por lo que son objeto de estudio y confrontación filosófica continua. Permitir a los ministros, que no son electos democráticamente, sino designados por poderes constituidos, imponer a las personas litigantes y a la nación en su conjunto las respuestas a tales preguntas filosóficas parece repulsivo. Sin embargo, la idea de que no resuelvan casos difíciles en materia constitucional basados en principios controvertibles, sino solo en hechos demostrables y sus consecuencias, también muestra la tendencia de algunas expertas y expertos jurídicos para eludir dicha responsabilidad en la impartición de justicia (Dworkin, 2015, p. 330).

Refiere Dworkin que hay una corriente que está a favor de un sistema jurídico que tiende a pensar la decisión judicial de forma mecanizada. El objetivo compartido de los nuevos formalistas es cambiar el derecho y la práctica jurídica de forma tal que se reduzca el ámbito de las valoraciones y los juicios que dejan abierta la posibilidad de que las ministras y los ministros decidan lo que puede interpretarse como derecho.

Los nuevos formalistas recomiendan una variedad de estrategias, por ejemplo, la codificación, e instan a las juezas y los jueces a desarrollar nuevas doctrinas que constituyan reglas rígidas e inflexibles que puedan ser aplicadas de modo mecánico. La propuesta de Antonin Scalia (2015, pp. 63-115) acerca de la interpretación de las leyes sugiere que las juzgadoras y los juzgadores no deben especular respecto de las intenciones o los propósitos que las legisladoras y los legisladores pudieron haber tenido al momento de hacer las leyes, sino que deben aplicar el significado más literal de lo que realmente se dijo (Dworkin, 2015, pp. 331-332).

Filosófica y profundidad filosófica

Dworkin piensa que sería un error creer que la legislación, la historia o la cultura estadounidenses han acordado de manera unánime y sin diferencias los conceptos disponibles para el uso de la judicatura sin hacer algún análisis adicional previo. Las juezas y los jueces deberían comprender que las estrategias aplicadas al derecho del intuicionismo o del pragmatismo son ilusorias, por lo que deben elegir entre los principios rivales disponibles para explicar los conceptos constitucionales e, igualmente, estar listos para presentar y defender las elecciones que hagan, lo cual podría parecer algo limitativo, pero, sin duda, muy importante. No es irracional esperar que quienes imparten justicia y litigan, por igual, tuvieran cierta familiaridad, al menos, con las principales escuelas contemporáneas de la filosofía jurídica, moral y política, indispensables para obtener una apreciación adecuada de cualquier argumento filosófico acerca del cual deban meditar (Dworkin, 2015, pp. 335-336).

El filósofo estadounidense termina su interesante ensayo aconsejando a las juezas y los jueces dos cosas: que sean sinceros y realistas; sinceros respecto al papel que tienen realmente los conceptos filosóficos, tanto en el diseño general como en los exquisitos detalles de la estructura jurídica, y realistas respecto del duro trabajo que afrontarán para cumplir la promesa de esos conceptos (Dworkin, 2015, pp. 340-341).

A continuación, se revisará de manera puntual los apartados de la sentencia que se consideran medulares para establecer la posición que la Sala Superior asumió frente a la pretensión del partido actor, así como el tipo de interpretación que usó para desarrollar sus conclusiones establecidas en los efectos de la resolución, obligatorios tanto para el Congreso del Estado de Nuevo León (de manera débil o flexible) como para el OPLE respectivo (de manera inmediata).

Es importante anticipar que se abordará la cuestión previa resuelta por la Sala Superior respecto de la solicitud *per saltum* hecha por el partido actor y que fue denegada, por lo que se reenvió el asunto al tribunal local.

El caso de la Septuagésima Quinta Legislatura de Nuevo León

En el presente trabajo se revisará la sentencia emitida por el TEPJF, identificada con el número de expediente SUP-JRC-14/2020, en la cual se revocó una resolución de sobreseimiento del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León y en la que, al resolverse en plenitud de jurisdicción, se dilucidaron aspectos importantes en el ordenamiento jurídico nacional.

Síntesis del caso

Antes de que la Sala Superior tuviera conocimiento sustantivo del asunto, resolvió el juicio electoral SUP-JE-44/2020, en el que desconoció de manera inmediata las pretensiones del partido actor porque, a su juicio, no se cumplían los requisitos de procedencia del *per saltum* (salto de instancia) solicitado. En ese tenor, el tribunal local, al conocer el caso, decidió no entrar al fondo del asunto por considerar que no se acreditaban las características necesarias de la omisión de legislar en un término específico respecto de las materias señaladas en la demanda, esto en consideración de las actividades reportadas por el Congreso de Nuevo León. Dicha resolución (Sentencia RA-003/2020, 2020), al sobreseer el asunto, fue impugnada.

Así, en el juicio de revisión constitucional electoral (JRC) primero se planteó la incorrecta resolución del tribunal local, refiriendo, entre otras cosas, que lo presentado por el Poder Legislativo estatal no acreditó la actividad parlamentaria suficiente para considerar que se encontraba en vías de cumplir con su obligación constitucional de dotar de reglas a la legislación de Nuevo León en las materias de paridad de género e igualdad. La Sala Superior estimó fundados los agravios presentados por el actor, por lo que procedió a revocar la resolución del tribunal estatal y, después, entró al fondo del asunto.

Primero, revisó el tema de la omisión (total) de realizar reformas en la Constitución estatal y sus respectivas leyes secundarias, en virtud de lo mandado en los artículos 3 y 4 transitorios de las reformas constitucionales en materia de igualdad y paridad de género vigentes a partir del 6 de junio de 2019, fundamentalmente las del artículo 41, base I,¹ de la carta magna de la federación y en lo concerniente a las restantes disposiciones también reformadas en esa fecha.

Lo anterior derivaría en la inconstitucionalidad por el incumplimiento del Legislativo neoleonés de cubrir los plazos referidos en la reforma a la CPEUM en relación con el inicio de los procesos electorales (2020-2021), en particular los transitorios 2 y 3. También se revisaron los aspectos concernientes a las reformas a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) publicadas el 13 de abril de 2020.²

¹ “Artículo 41.

La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para *observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio. [...]*

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa [énfasis añadido]” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, base 1, 2021).

² En que se reformaron los artículos 3, 6, 26, 207, 232, 233, 234 y 235 de dicha ley.

Asimismo, resolvió acerca de la obligación convencional de legislar en la temática de violencia política de género,³ al establecer una omisión legislativa relativa o parcial y, por extensión, se aplicaron los razonamientos previamente argumentados acerca de la reforma constitucional relativa a la igualdad y el principio de paridad de género.

La sentencia decretó una omisión total y otra parcial relativa, que mandató a la legislatura local realizar las reformas necesarias, pero sin que esto implicara que pudieran ser aplicadas en el proceso electoral siguiente inmediato. Además, ordenó al OPLE realizar medidas afirmativas que sí se aplicarían en el proceso electoral referido y establecer el alcance general de lo resuelto en la sentencia como directrices orientadoras para los procesos electorales locales con problemáticas jurídicas similares a las de Nuevo León.

En el siguiente apartado se abordará la determinación de la Sala Superior relativa a la solicitud del partido actor para que asumiera competencia de manera originaria. Lo anterior, con el propósito de facilitar la comprensión de dicha decisión en la resolución final de la sentencia de fondo.

³ Según lo señalan los artículos 4, inciso j, y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención Belém do Pará) (1994); el II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1953), así como la Recomendación General 19 del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1992).

Sentencia SUP-JE-44/2020

Una vez sintetizadas las cuestiones derivadas del asunto, se abordarán las implicaciones más relevantes que se presentaron en el caso previo relativo a la competencia entre la Sala Superior y el órgano jurisdiccional local. Dicha sala no consideró procedente la figura *per saltum* ni decretó de oficio la facultad de atracción.

Entendiendo la diferencia que se da entre una y otra figura, la primera fue solicitada por el partido actor y requirió la existencia de los requisitos fijados en la jurisprudencia. Fue negada, ya que la Sala Superior consideró lo siguiente:

En segundo lugar, se advierte que aun asumiendo una fecha límite como la que el partido demandante señala, se estima que hay tiempo suficiente (de ocho a catorce días [14]) para que el tribunal electoral local emita una resolución que atienda la petición del actor antes del límite respectivo y, en su caso, satisfaga sus pretensiones. Como ya se señaló con anterioridad, el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia en dicha entidad federativa, tiene atribuciones para controlar jurisdiccionalmente la omisión reclamada y se rige por los principios constitucionales propios de la función jurisdiccional y la materia electoral. (Sentencia SUP-JE-44/2020, 2020, p. 5)

Para establecer el parámetro de días restantes para el cumplimiento de las reformas demandadas, la Sala Superior efectuó una especie de argumento intuitivo al proyectar la posibilidad de que el tribunal local resolviera la problemática denunciada en el tiempo estipulado, lo cual, por supuesto, era factible. Sin embargo, esto no garantizaba que la resolución emitida por el órgano jurisdiccional local permitiese impugnar el fallo dentro del límite señalado en la Constitución, para así poder mandar directamente al Legislativo estatal.

Dicho argumento, a fin de cuentas, no garantizó la posibilidad —a juicio de quien escribe— de intervención eficaz del máximo órgano jurisdiccional electoral para el caso concreto, ya que consumía el tiempo que, de manera razonable, existía aún para ordenar al Congreso neoleonés legislar y, con ello, dar certeza jurídica de que fuera la autoridad competente de origen la que resolviera la posibilidad latente de la generación de una omisión producida por el Congreso.

En ese sentido, conceptos como el de justicia abierta y justicia dialógica podrían haber dado una perspectiva más amplia acerca de la forma en que se resolvió el tema de la competencia en este asunto. La Sala Superior ha entendido en diversas sentencias (Sentencia SUP-REP-10/2019, 2019, pp. 27-29; Sentencia SUP-JDC-165/2020, 2020, pp. 60-64) que la justicia abierta constituye un modelo de administración de justicia orientado a fomentar y fortalecer la legitimidad de las instituciones judiciales, su credibilidad ante la ciudadanía y la mejora del desempeño de sus funciones, a partir de principios como la transparencia, la participación ciudadana, la colaboración y la rendición de cuentas.

Así, uno de los principios que surgen de esta postura judicial es la transparencia, que asegura el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la justicia y garantiza los derechos político-electorales. Esto subraya la importancia de que la Sala Superior realice todos los esfuerzos institucionales a su alcance para obtener la mayor cantidad de información que le permita, en sus decisiones, proteger el acceso a la justicia de manera eficaz y completa.

La justicia dialógica es entendida como una perspectiva en la que se asume que los asuntos constitucionales fundamentales deben ser resueltos mediante un diálogo extendido, persistente en el tiempo y que involucre a las distintas ramas del poder, así como a la ciudadanía (Gargarella, 2014, p. 10). Dicho concepto ha sido adoptado por un sector de la Sala Superior en algunos asuntos, como una corriente de pensamiento que se relaciona con la justicia abierta (Sentencia TE-SUP-QRA-3/2018 Y TE-SUP-QRA-4/2018, acumulados, 2018, pp. 86 y 129; Sentencia SUP-REC-91/2020 y acumulado, 2020, p. 70).

En ese contexto, la justicia dialógica hubiera permitido a la Sala Superior un incremento de la información solicitada al Congreso de Nuevo León, tener un conocimiento del fondo del asunto de manera temprana

y, por lo tanto, utilizar categorías que le auxiliaran a resolver de manera eficiente el *per saltum*, así como la controversia principal.

La concepción dialógica plantea que, aún en las democracias que muestran un funcionamiento relativamente correcto, los procesos políticos mayoritarios a menudo poseen “puntos ciegos” y “cargas de inercia” (Dixon, 2014, p. 67). De acuerdo con Rosalin Dixon pueden surgir puntos ciegos debido a distintos motivos:

En primer lugar, las Legislaturas pueden no llegar a prever que la aplicación de las leyes dictadas admite mecanismos no conformes a derechos debido a las presiones de tiempo que pesan sobre el proceso de deliberación legislativo o a otra clase de condicionamientos de racionalidad durante el proceso legislativo (“puntos ciegos de aplicación”) [...]. En segundo lugar, también puede darse que las Legislaturas no logren prever el impacto que sus leyes podrían tener sobre el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos, en la medida en que no logren apreciar en su totalidad las perspectivas que a cerca de esos derechos aportan los demandantes a partir de sus distintas experiencias y aspectos de vida (“puntos ciegos de perspectiva”) [...]. Y, en tercer lugar, ciertos legisladores con limitada experiencia en el ámbito legal, en su afán por obtener determinado objetivo legislativo, podrían no advertir hasta qué punto una demanda fundada en derechos articulares podría acomodarse con un costo tolerablemente bajo en el marco de su propio objetivo legislativo (“puntos ciegos de acomodamiento”). (Dixon, 2014, p. 68)

En ese sentido, los puntos ciegos se entenderían como problemáticas que no logran ser advertidas en los procesos legislativos debido a circunstancias del tipo de institución jurídica que se esté regulando. Por ejemplo, el principio de paridad puede dar lugar a afectaciones en varios derechos, como el de equidad en la contienda y el acceso a la justicia, si no se advierten y establecen las condiciones adecuadas para su cumplimiento. Incluso, existe la posibilidad de que se produzcan fraudes a la ley (Atienza y Ruiz, 2006, p. 67) por parte de los partidos políticos al aparentar cumplir dicho principio.

Lo anterior pudo haberlo considerado la Sala Superior si hubiera asumido la competencia vía *per saltum* (o bien por facultad de atracción) y con ello iniciara un diálogo judicial con la legislatura teniendo un mayor margen de tiempo para el proceso deliberativo pendiente de cumplir, cosa que no ocurrió.

En el JE, la Sala Superior estimó suficiente la posibilidad de que, a fin de cuentas, se llevara a cabo una acción afirmativa más, a pesar de tener el principio constitucional expreso y reconocerlo como uno de aplicación directa.

Por último, aun suponiendo que la omisión absoluta que Movimiento Ciudadano reclamaba fuera fundada, se observa que las disposiciones constitucionales y de las leyes generales —cuya falta de implementación señalaba— son, en general, normas de aplicación directa, de ahí que el hecho de que no se repliquen en la legislación local no implica que, de estimarse vigentes y aplicables las del orden federal o general, no serán usadas en el próximo proceso electoral local en Nuevo León (Sentencia SUP-JE-44/2020, 2020, p. 6)

La calificación matizaría después la sentencia de fondo de dicho asunto, al apreciarla como una disposición constitucional de eficacia diferida, es decir, “la eficacia de las prescripciones constitucionales resulta diferida hasta el momento en que el legislador produzca las normas necesarias para regular lo que la Constitución ha ordenado” (Sentencia SUP-JRC-14/2020, 2020, p. 31). Dicho matiz se basa en la consideración de que, cuando el organismo público local electoral estableció los lineamientos, se reguló la cuestión de manera directa al aplicar el artículo 41 de la CPEUM, aunque técnicamente no sea la opción más adecuada (Guastini, 2016a, pp. 24-25).

Ahora bien, respecto de las cargas de inercia, Dixon refiere que:

los procesos legislativos también pueden verse afectados por “cargas de inercia” en lo concerniente a distintas formas de protección de derechos [...], en la medida en que los controles y equilibrios constitucionales hacen que la sanción legislativa sea un proceso que insume mucho tiempo, sujeto a limitaciones y restricciones concretas en cualquier tipo de sesión legislativa. En tales circunstancias, una Legislatura bien puede pasar por alto ciertas demandas fundadas en determinados derechos debido a la existencia de otras prioridades legislativas de mayor relevancia electoral inmediata (“cargas de inercia por prioridad”). Otra posibilidad son las cargas de inercia que surgen cuando cierto asunto divide la cohesión interna del partido que detenta el control de la legislatura, imponiendo así altos costos internos sobre la coherencia y la integridad del partido como precio para alcanzar determinado resultado legislativo (“cargas de inercia por coalición”) [...]. Por último, cuando la concreción de una demanda fundada en derechos exige formas sostenidas y complejas de acción

administrativa existe la posibilidad real de que en el proceso legislativo se entrecrucen distintos puntos ciegos y cargas de inercia produciendo “cargas de inercia burocráticas”, por medio de las cuales la posibilidad de llegar a un compromiso de derechos se ve amenazada por una combinación de demora administrativa y falta de una adecuada supervisión legislativa de la acción administrativa. (Dixon, 2014, pp. 68-69)

Dichos conceptos vuelven evidentes las problemáticas que enfrentaría el Legislativo ordinario para materializar la obligación constitucional de regular la paridad de género en las leyes estatales. Las prioridades, los sesgos partidistas en el Congreso, las dificultades del trabajo legislativo en las comisiones, así como el complicado proceso de las reformas en materia electoral establecido en la Constitución de Nuevo León, justificaban que la Sala Superior, aprovechando los conceptos de justicia abierta y constitucionalismo dialógico utilizados en diversas sentencias, hubiera asumido la competencia por vía de la facultad de atracción. De esta manera, habría podido conocer anticipadamente el fondo del asunto y solicitar informes con el debido respeto institucional, lo que le hubiera permitido tomar una decisión más acorde con el alcance del principio constitucional referido.

La resolución de encomendar al tribunal local podría entenderse como una especie de minimalismo judicial, que se sitúa entre la intención original y el textualismo. Ante el contexto subyacente a la pretensión principal del partido actor, que buscaba que el Congreso legislara, se optó por actuar de dicha manera, que en términos de Cass Sunstein: “consiste entonces en decir lo menos posible para justificar la decisión, en dejar sin decidir lo que más que se pueda” (citado en Cajas, 2009, p. 282).

La Sala Superior tampoco reflexionó acerca de si el concepto de acceso a la justicia, en particular el del segundo párrafo del artículo 17 constitucional,⁴ que hace referencia a impartir justicia en los plazos y

⁴ “Artículo 17. [...] Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para *impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes*, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, *completa* e imparcial [énfasis añadido]” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 12, segundo párrafo, 2021).

los términos legales, podría haber tenido un alcance distinto tanto para el estudio del *per saltum* como para asumir la facultad de atracción Asimismo, no sopesó los conceptos de justicia pronta y completa; quizá le pareció que una resolución que no abordaba el fondo del asunto no ameritaba tal reflexión. Sin embargo, esto fue medular para el futuro de la sentencia de fondo.

No se niega la validez y la utilidad de lo que al final se decidió, simplemente se estima que pudo protegerse la posibilidad de ordenar al Legislativo estatal si se hubiera ejercido la facultad vía *per saltum* o por atracción, para potenciar el acceso a la justicia y promover un diálogo institucional que habría representado un avance hacia la posible transformación del ordenamiento jurídico en la materia.

La Sala Superior también estableció lo siguiente:

es decir, el hecho de que el citado órgano jurisdiccional local conozca el caso, le garantiza al partido actor las mismas condiciones, en términos de garantías procesales y de imparcialidad, que tendría asegurados si el juicio lo conociera de forma directa esta Sala Superior, teniendo en cuenta que las autoridades electorales jurisdiccionales locales son los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa, que gozan de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, y que deberán cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad [15]. Además de que el actor tiene garantizada la atención de su juicio en la instancia local a partir de los estándares antes señalados, el exigirle observar el principio de definitividad refuerza el principio de federalismo judicial electoral, que permite que los casos locales sean atendidos por las autoridades del ámbito respectivo, lo cual ayuda a fortalecer el diseño nacional en materia electoral que distribuye atribuciones entre las autoridades federales y locales. (Sentencia SUP-JE-44/2020, 2020, pp. 5-6)

Una visión de acceso a la justicia que se hubiera asegurado de revisar la pretensión del actor para ordenar una legislación urgente del principio constitucional, en lugar de devolver el asunto al juzgado de primera instancia, no habría sido incompatible con el federalismo electoral, ya que el caso concreto reunía características de trascendencia y urgencia como para que se ponderaran con mayor intensidad para otorgar la pretensión del actor.

La posición previa al juicio de revisión constitucional asumida por la mayoría de las magistraturas fue la de perfilar (otra vez) una acción afirmativa en sede administrativa electoral. De hecho, esa tarea administrativa ya había sido ordenada para el proceso electoral 2020-2021 por la Sala Superior en un caso anterior, el SUP-REC-1680/2018 y SUP-REC-1691/2018 acumulado, que tuvo como proceso de origen el JI-151/2018 y acumulados del tribunal local. No pasa desapercibido que un elemento distintivo entre ambos juicios fue la reforma constitucional de paridad.

Si bien es cierto que el órgano judicial actuó, en términos formales, de manera correcta, lo cierto es que pudo haber interpretado, por ejemplo, los requisitos del *per saltum* de manera diversa, o bien modificado o complementado su criterio jurisprudencial para asumir la jurisdicción del asunto y emitir, con mayor anticipación, una resolución con la suficiente fuerza para ordenar a la legislatura local y, al mismo tiempo, mandar un mensaje directo al resto de los congresos estatales, en un diálogo institucional incluyente.

A continuación se revisará el fondo de la cuestión, en la que se decretó que la legislatura local incumplió con el plazo que, mediante una interpretación sistemática, fue establecido por el TEPJF.

Expediente SUP-JRC-14/2020

En el contexto de la resolución de fondo, no era demasiado problemático considerar que se actualizaba, en mayor o menor medida, la inconstitucionalidad por omisión legislativa. Por lo tanto, los argumentos presentados por el Congreso neoleonés para demostrar que estaba realizando actos tendientes a cumplir con la obligación constitucional eran insuficientes y se requería la intervención judicial para reforzar dicha obligación.

En el caso, se abordan dos temas importantes para la democracia sustantiva mexicana. En primer lugar, el papel que tienen los órganos parlamentarios en la responsabilidad de reformar las disposiciones constitucionales con base en la necesidad —en una faceta de constituyente revisor— y la suficiencia del establecimiento de derechos para su debido ejercicio, así como para complementar dichas modificaciones de manera eficaz y oportuna —en una faceta de legislador ordinario—.

En segundo lugar, se destaca el rol que desempeña el Tribunal Electoral como órgano jurisdiccional del Estado, cuya labor implica declarar las omisiones legislativas inconstitucionales y asumir las responsabilidades de competencia judicial acerca de los compromisos derivados de tratados internacionales que requieren la adaptación en el derecho nacional. El TEPJF tiene la tarea de garantizar que las legisladoras y los legisladores cumplan con dichas obligaciones. En las siguientes páginas se verá por qué.

La reforma constitucional en materia de paridad de género

Considerando que la Constitución es la institución jurídica por excelencia en los estados modernos y la principal manifestación del poder

constituyente al contener los principios políticos y jurídicos rectores de una nación (Fix-Zamudio y Valencia, 2007, p. 95), cualquier cuestión constitucional debe ser resuelta atendiendo las características y las peculiaridades que represente el escenario jurídico concreto a dilucidar, tanto en sede parlamentaria como jurisdiccional. En otras palabras, el escenario constitucional, derivado de la dinámica social que tiene necesidades de adaptación de su ordenamiento nacional, así como el escenario jurídico, que presenta alguna de las partes a un órgano jurisdiccional, conllevan revisar profundamente las consecuencias explícitas e implícitas de la solución.

Para hablar de este tema es necesario fijar una noción conceptual de la Constitución que sirva de base para establecer las observaciones y las consecuencias de la reforma legal demandada por el actor.

El ámbito de la reforma constitucional y la obligación de homologación en los Estados

En primer término, Riccardo Guastini refiere cuatro significados relevantes de Constitución:

- 1) Todo ordenamiento político de tipo “liberal”.
- 2) Conjunto de normas jurídicas, en algún sentido fundamentales, que caracterizan e identifican todo ordenamiento.
- 3) Un documento normativo que tiene ese nombre o uno equivalente.
- 4) Un texto normativo particular dotado de ciertas características “formales”, es decir, de un particular régimen jurídico (Guastini, 2016a, p. 2).

En ese sentido, aquí interesa el significado que refiere al texto constitucional como un conjunto de normas fundamentales en las que se incluyen, entre otras, las que regulan las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, así como aquellas que regulan la legislación en sentido material, es decir, la función de crear el derecho. Estos preceptos confieren poderes a dichos órganos, determinan sus modalidades de formación, establecen los procedimientos para el ejercicio de esos poderes, etcétera (Guastini, 2016a, pp. 4-5).

Ahora bien, suele afirmarse teóricamente que las constituciones en los regímenes democráticos suelen establecer ciertas limitaciones para la agenda de los poderes legislativos. Estas no son solo meras orientaciones programáticas (Laporta, 2001, p. 462), sino que constituyen reglas vinculantes. Lo anterior implica que las diputadas y los diputados, como miembros del gobierno, deben seguir la dirección establecida en la Constitución en el ejercicio de su función legislativa. La carta magna proporciona un marco de acción inicial e institucionalizado para la democracia representativa y el parlamento debe ceñirse a este referente en la creación del contenido del ordenamiento jurídico nacional, incluyendo las reformas constitucionales.

Sin embargo, dicho marco constitucional también puede ser ampliado por la actividad de reforma, respetando siempre la norma fundamental. Las leyes nacionales deben adaptarse a las normas y los tratados internacionales por remisión de la Constitución. Asimismo, las exigencias sociales, sin duda alguna, requieren el reconocimiento y la inclusión, de forma implícita o expresa, de los derechos consignados de forma insuficiente, así como de la garantía de los no incluidos en las disposiciones de la norma suprema.

Por otro lado, la Constitución puede imponer al Poder Legislativo dos tipos de límites:

- 1) Formales, respecto al procedimiento que se debe seguir para realizar reformas, tanto constitucionales como a los ordenamientos.
- 2) Materiales, al establecer normas que regulan el contenido de las leyes futuras, de forma que le está prohibido aprobar (o dejar de aprobar) leyes con cierto contenido (Guastini, 2016a, p. 23). Esto último puede ser ampliado o disminuido por subsecuentes reformas, pero en respeto irrestricto a la "esfera de lo indecible" (Ferrajoli, 2007, p. 36).

La Constitución también puede limitar el objeto y la materia de leyes futuras de dos modos:

- 1) Al establecer reservas de competencia en favor de otras fuentes diversas a la legislación; es decir, ciertas materias que la ley no puede regular de modo alguno.

- 2) Al imponer reservas de competencia en favor de la misma ley, limitando, al mismo tiempo, la competencia material de cualquier otra fuente. Paradójicamente, este tipo de reserva constituye una limitación también para el parlamento. Cuando una materia está reservada a la ley, la diputada o el diputado debe regularla por completo. Si decide abordarla, tendrá que hacerlo como parte de su función y no puede delegarla a fuentes subordinadas, por ejemplo, a reglamentos ejecutivos (Guastini, 2016a, pp. 24-25).

En relación con lo anterior, el 20 de junio de 2020, el Congreso de Nuevo León había avanzado, de acuerdo con su legislación, en comenzar a discutir y, en su caso, aprobar, las siguientes modificaciones a su Constitución:

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a la atenta consideración del Pleno de este H. Congreso, para ser admitido a discusión, de conformidad con lo establecido en los artículos 148 y 152 de la Constitución Política Estatal, el siguiente proyecto de:

DECRETO:

ARTÍCULO ÚNICO. *Se reforma* el párrafo séptimo del Artículo 1; párrafo tercero del Artículo 2; párrafo primero del Artículo 8; párrafo primero del Artículo 9; Artículo 10; párrafo primero del Artículo 11; Artículos 13 y 22; párrafo segundo, cuarto, quinto y sexto del Artículo 25; fracciones I y II del Artículo 31; párrafo primero del Artículo 33; Artículo 35; párrafo primero y fracción II del Artículo 36; párrafo primero del Artículo 37; párrafo primero del Artículo 38; párrafo primero del Artículo 39; artículo 40; párrafo primero del Artículo 42; Artículos 49; 50; 52; 54; fracción LVI en su tercer y sexto párrafo del Artículo 63; fracción V del Artículo 66; fracción I del párrafo séptimo del Artículo 87; párrafo quinto, decimo y quinceavo del Artículo 94; Artículo 99; párrafo primero del Artículo 118; el Artículo 121; párrafo primero y fracción I del Artículo 122; Artículos 123; 133; 142; 148; y *se adiciona* un párrafo segundo al Artículo 42 recorriéndose los subsecuentes, un párrafo segundo a la fracción III del Artículo 85; y un párrafo tercero al Artículo 118 todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León para quedar como sigue [énfasis añadido]. (Dictamen 12702, 12725, 12860, 13190, 13418/LXXV, 2022)

En ese sentido, entre esa fecha y la emisión de la sentencia de fondo en la revisión constitucional, dictada el 5 de agosto de 2020, las omisiones del Congreso como parte del poder reformador y como legislador

ordinario estatal permanecieron durante toda la legislatura de Nuevo León. Fue hasta el 17 de febrero de 2022, alrededor de un año y seis meses después, que la siguiente integración del Congreso neoleonés —la Septuagésima Sexta Legislatura, en la que fueron reelegidos 4 diputados y 4 diputadas— aprobó finalmente las modificaciones mandatadas por la Sala Superior.⁵

De la manera en que se integró la Septuagésima Quinta Legislatura, respecto de los distintos grupos parlamentarios, se pueden deducir ciertos factores que, si bien no se consideran determinantes, sí incidieron y dificultaron el desarrollo de la actividad legislativa acerca de la paridad de género.

En primer lugar, la alta fragmentación de origen con la que se conformó el Congreso de Nuevo León fue significativa. Después de que la Comisión Estatal Electoral concluyó el cómputo total y declaró la validez de los resultados de dicha elección, el Poder Legislativo de dicha entidad quedó integrado por 26 diputadas y diputados de mayoría relativa: 12 del Partido Acción Nacional (PAN), 11 de la coalición “Juntos haremos historia”, 2 del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y 1 de Movimiento Ciudadano. Además, se sumaron 16 diputaciones por el principio de representación proporcional: 4 del PRI, 3 del PAN, 3 de Movimiento Ciudadano, 2 de Morena, 1 del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), 1 del Partido del Trabajo (PT), 1 del Partido Nueva Alianza y 1 de la coalición “Juntos haremos historia” (Sentencia SUP-REC-1036/2018 y acumulados, 2018, pp. 72-101).

La legislatura nació con una complejidad importante para la construcción de mayorías parlamentarias. La presencia de siete partidos políticos (una coalición electoral) refleja un pluralismo que, por sí solo, genera una problemática importante para la toma de decisiones (Sartori, 2016, pp. 157-170).

En segundo lugar, el alto transfuguismo parlamentario se presenta como un fenómeno recurrente en dicho congreso, lo cual incrementa la

⁵ La iniciativa de dicha reforma está disponible en el portal oficial del Congreso del Estado de Nuevo León (Iniciativa de reforma que promueve el grupo legislativo Movimiento Ciudadano de la LXXVI Legislatura, 2021).

inestabilidad y dificulta la celebración de acuerdos que requieren de la mayoría, como las reformas, en especial, en materia electoral.⁶

Por otro lado, un aspecto que se considera importante para evidenciar la dificultad en la conformación de acuerdos y la obtención de la mayoría necesaria para llevar a cabo una reforma se puede deducir de la resolución SM-JRC-20/2021 (2021, pp. 50-51) y la correspondiente interlocutoria (Sentencia SM-JRC-20/2021 Inc-2, 2021, pp. 4-9). Durante la etapa de registro de candidaturas, el partido que resultó ser mayoritario en el Congreso incumplió con los criterios de paridad en el registro y, para evitar desobedecer lo mandatado en la sentencia respectiva, llevó a cabo una maniobra que afectó la paridad de género en términos netos. Así, haciendo uso de su derecho de registrar o no el total de las candidaturas para los 51 ayuntamientos del estado, una de sus candidatas “renunció” a integrar una de las planillas, por lo que solo permanecieron 50 candidaturas municipales, con lo que se alcanzó el mínimo requerido para la elección de ayuntamientos y se cumplió, de manera artificial, con los lineamientos de paridad (Robledo, 2021). Lo anterior deja entrever la falta de acuerdos en la misma fracción parlamentaria durante el proceso legislativo inconcluso (Martínez y García, 2021) y es fácil suponer que tales condiciones persistieron durante la etapa de registro de candidaturas, con la condición de cumplir con los lineamientos de paridad de género emitidos por el OPLE.

En suma, al no legislar en el ámbito estatal las materias pendientes, se otorgó al juez electoral la facultad de tomar decisiones para solucionar las consecuencias de la omisión parlamentaria. En este caso, se coincide con las ideas de Martín Diego Farrell acerca de la función legislativa llevada a revisión ante un órgano jurisdiccional, quien menciona lo siguiente:

En esta situación gobierna el juez, pero advirtamos un rasgo importante de esto: cuando la vaguedad es inevitable, el juez gobierna le guste o no al legislador, mientras que cuando la vaguedad (o la omisión) es opcional, el juez gobierna por decisión del legislador: el legislador piensa que

⁶ La problemática ha sido de tal dimensión que llegó a motivar la presentación de una iniciativa que impidiera el “chapulineo” parlamentario (Índigo Staff, 2019).

es mejor que el juez decida respecto del proceder de los conductores.
(Farrell, 2021, p. 21)⁷

De manera análoga a la vaguedad legislativa, aplicando los argumentos *mutatis mutandis* a casos en los que la persona legisladora decide no ejercer su atribución parlamentaria para incorporar un principio constitucional como el de paridad de género a la regulación secundaria, se permitió que fuera el juez quien ejerciera la función de gobierno que originariamente le correspondería al Congreso.

En primer lugar, hubo negligencia por parte de la legislatura local para definir la regulación del principio de paridad en la ley electoral de Nuevo León. Esto permitió, a su vez, la intervención del magistrado electoral, quien en lugar de ordenar al Congreso que legislara de manera inmediata, al asumir, *per saltum*, la competencia y con ello establecer mejores condiciones de temporalidad para el desarrollo de la actividad legislativa, primero estableció la competencia originaria del tribunal local. Lo anterior retrasó la posibilidad fáctica de estar en el supuesto del artículo 105 constitucional, que establece el límite para la realización de reformas aplicables a procesos electorales inmediatos.

Así, al transcurrir las instancias ordinaria y revisora, la decisión judicial solo podría llevar al mandamiento dirigido al organismo público local electoral de desarrollar en sus lineamientos el principio constitucional, lo que Guastini refiere en su teoría constitucional como un acto incorrecto (2016a, pp. 24-25). La idea anterior se ve reforzada aún más por el hecho de que lo mandatado a ser incluido en el reglamento administrativo no era una ley, sino un principio constitucional.

Para corregir la omisión, una acción afirmativa no era lo más deseable, tal como si se estuviese en escenarios del ordenamiento jurídico ya superados. Por lo tanto, la Sala Superior, en un ejercicio de constitucionalismo dialógico (Gargarella, 2014, p. 10), debió haber propiciado el diálogo con el Congreso del Estado de Nuevo León en lugar de remitirlo de nueva cuenta al órgano electoral estatal, que además está integrado por otro órgano constituido: el Instituto Nacional Electoral

⁷ Para una posición adicional, véase Atienza y García (2016, p. 29).

(INE), conformado mediante la correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados federal; es decir, es otro órgano que carece de legitimación democrática directa en su conformación.

De esa forma, depositar la regulación de un principio de supremacía constitucional en los lineamientos desarrollados por el OPLE retarda la relevancia normativa de la paridad, que es un derecho fundamental expreso, al no instituirse en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León ni en la norma electoral local (Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, 2021), las cuales, de acuerdo con el artículo 151 de la carta magna local,⁸ siguen el mismo procedimiento de reforma. En ese sentido, de nueva cuenta, una norma de carácter temporal establecería las reglas concretas.

En repetidas ocasiones, la justicia electoral nacional contribuye al traslado de la decisión democrática —con justa razón— a los órganos públicos locales electorales. Sin embargo, esta vez tenía los elementos jurídicos necesarios y suficientes para que el caso se mantuviera en la instancia representativa de la legislatura local, sobre todo si se toma en cuenta que la autoridad responsable actuó como parte del poder que ratificó la reforma constitucional, así como legislador ordinario que se había autoimpuesto reglamentar en la reserva de ley estatal.

Al respecto, Vanessa Romero señala que es importante reconocer que el Estado, mediante dichas acciones afirmativas, no puede avanzar todo lo necesario para lograr la igualdad sustantiva. La garantía constitucional de paridad de género, igualdad y no discriminación, entre otros temas, no debería ser vista únicamente como una acción compensatoria por la histórica sumisión y sometimiento estructural, sino como una práctica que facilita la inclusión de un grupo desventajado y que solo mediante la intervención del Estado y todos sus componentes de gobierno

⁸ La Constitución de Nuevo León dice: “Art. 152.- Las Leyes a que se refieren los artículos 45 (ley electoral), 63 fracciones XIII, XIII bis, 94, 95 y 118, son Constitucionales y en su reforma guardarán las mismas reglas que en las de cualquier Artículo de la Constitución, pudiendo ser discutidas y votadas en el mismo período en que sean propuestas, si así lo acordare el Congreso” (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, artículo 152, 2021).

puede aspirar a conseguir el pleno ejercicio de sus derechos constitucionales (Romero, 2018, p. 57).

Lo anterior no puede desecharse como un tema trivial e insustancial. El proceso electoral 2021 dejó mucho que desear en cuanto a la operatividad del registro de las candidaturas partidistas en Nuevo León. La revisión de la paridad, establecida en los lineamientos, provocó retrasos importantes en el arranque de las campañas políticas, lo cual afectó la equidad en la contienda (Acuerdo CEE/CG/091/2021, 2021). Incluso cerca del fin de las campañas se presentaron mandatos de sustituciones por paridad (Sentencia SM-JDC-557/2021, 2021, pp. 4-8; Sentencia SUP-REC-746/2021, 2021, pp. 1-10).

De haberse realizado la legislación secundaria, quizá la operación de dicha actividad durante el periodo de preparación de los comicios hubiera planteado distintos desafíos prácticos para la autoridad administrativa electoral y los partidos políticos. Si el Congreso hubiese brindado un mayor grado de certeza jurídica y consideraciones acerca del impacto de las reglas del principio de paridad, se podrían haber evitado los puntos ciegos que se materializaron en los lineamientos del OPLE.

Ante el contexto constitucional de devolver el debate a la sede legislativa, con la responsabilidad de las fuerzas políticas en el congreso local para deliberar el tema en el pleno y definir así, de manera abstracta y general, las reglas de dicho principio constitucional frente al resto de la normatividad, de nuevo se decidió trasladar la deliberación a un órgano técnico electoral que no está integrado, por su propia naturaleza, por especialistas del derecho en su totalidad, lo que resultó en disfuncionalidades democráticas similares a la objeción contramayoritaria hecha al Poder Judicial (Bickel, 2020, pp. 31-32) y al llamado gobierno de los jueces (Lambert, 2012, pp. 13-14).

Parafraseando el texto de Roberto Saba (2016) respecto a los grupos desventajados, en este caso las mujeres, no se les debe nada que pueda implicar afectaciones a otros derechos derivadas de una omisión de la actividad legislativa y una insuficiente regulación, por mandato judicial, en sede administrativa electoral. Por el contrario, las afectaciones por la falta de reflexión en el impacto de la aprobación de las candidaturas y del acceso a la justicia por el retraso ocurrido por la revisión de la paridad también perjudicó al resto de las participantes que obtenían su

registro, ya que la legitimidad de un triunfo electoral sería cuestionada en atención a esas fallas en la reglamentación.

El contexto en este caso termina por hacer la diferencia respecto a los asuntos que en el pasado también concluían con acciones afirmativas plausibles para proteger los derechos políticos de las mujeres como grupo desventajado. A juicio de quien escribe, esto ya no era la mejor decisión entre las posibles.

Mandatos y límites constitucionales

De los límites que la Constitución impone a la legislación ordinaria se deriva, entre otras cosas, la invalidez de una ley —por razones sustanciales, como se suele decir— cuando viola una prohibición constitucional, esto es, cuando dispone una determinada consecuencia jurídica para un supuesto de hecho que le está prohibido establecer.

Sin embargo, ¿qué sucede cuando una ley viola un mandato positivo dirigido al legislador por la Constitución? En este caso, no se puede decir que dicha disposición sea inválida cuando viola un mandato constitucional de legislar en determinada materia. Lo anterior es así porque tal violación consiste, en concreto, en que el legislador se abstiene de hacer una ley que le exige la carta magna. Esto no significa que exista una normatividad que viole la Constitución, sino más bien que falta una ley requerida por esta. En otras palabras, no hay una disposición que pueda ser sometida a revisión del tribunal constitucional para que sea declarada inválida, sino más bien una omisión legislativa inconstitucional (Guastini, 2016a, pp. 27-28).

En el escenario jurídico que se definió en la sentencia, se observa una omisión legislativa y la necesidad de realizar reformas para perfeccionar la normatividad estatal, en cumplimiento de la LGIPE y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Por lo tanto, lo que se examinó en la sentencia fue el *no hacer* del Congreso del Estado de Nuevo León respecto de la temática referida.

Al efecto, MC aduce como causa de pedir, que pese a existir un mandato expreso del Poder Constituyente y del legislador federal, a fin de emitir la normativa en materia de paridad y de violencia política en razón de género, lo cierto es que el Congreso del Estado de Nuevo León ha

incurrido en omisión, pues no ha legislado, respecto de tales tópicos, con lo cual se contravienen disposiciones constitucionales, convencionales y legales. Por cuestión de método el estudio de los motivos de inconformidad se realizará de forma conjunta, pero abordando, en primer lugar, lo referente a la paridad y, posteriormente, se analizará lo atinente a la violencia política en razón de género, sin que lo anterior cause perjuicio a la parte actora, de conformidad con el criterio sustentado por este órgano jurisdiccional en la Jurisprudencia 4/2000 referida con anterioridad. (Sentencia SUP-JRC-14/2020, 2020, pp. 30-31)

Pero antes de pronunciarse al respecto de los agravios sustanciales del partido actor, la Sala Superior revocó el sobreseimiento realizado por el Tribunal Electoral de Nuevo León, el cual había considerado que la legislación constitucional federal no establecía un plazo expreso para realizar las adecuaciones de manera inequívoca y, por lo tanto, que el hecho de que el Congreso del Estado estuviera realizando actividades legislativas encaminadas a concretar las reformas correspondientes era suficiente para negar la existencia de una omisión legislativa que hiciera necesaria y urgente la actividad parlamentaria para culminar con la reforma demandada:

En tal orden de ideas, resulta evidente que, la razón principal que motivó el sobreseimiento del recurso de apelación local consistió en una valoración jurídica del proceder del Congreso del Estado de Nuevo León, en el sentido de que no existe omisión legislativa, sino una manifestación clara de culminar los trámites del proceso legislativo respectivo, motivo por el cual quedó sin efectos la omisión reclamada, al estar en vías de creación la norma y no existir una fecha límite que se hubiere ignorado por el referido Congreso.

Esto es, el tribunal responsable indebidamente decreta el sobreseimiento con argumentos que corresponden al fondo del asunto, al determinar que no existe omisión legislativa, pues el Congreso del Estado de Nuevo León está en proceso de concluir los trámites del proceso legislativo atinente y, a punto de emitir la normativa respectiva, aunado a que no existe fecha límite para el dictado de la misma, lo cual necesariamente implica una valoración sobre el proceder del órgano legislativo local, puesto que determina la no actualización de la omisión legislativa aducida, cuando debió exponer una argumentación diferente para su conclusión de sobreseimiento. (Sentencia SUP-JRC-14/2020, 2020, pp. 23-24)

Lo señalado por la Sala Superior es acorde con lo que la doctrina constitucional establece al respecto. Una cosa es que el Congreso de Nuevo León haya formulado las normas que presuntamente iba a incorporar en su Constitución, al aprobar su discusión, y otra es legislar propiamente, lo cual solo podría tenerse por realizado mediante la aprobación del pleno y su incorporación en el ordenamiento jurídico estatal (Guastini, 2016a, p. 39).

Una vez hecho lo anterior, la Sala Superior, en plenitud de jurisdicción, inició el análisis de fondo. En este sentido, vale la pena referir que el órgano legislativo local (la Septuagésima Quinta Legislatura denunciada) conformó, de acuerdo con el artículo 135 de la CPEUM, el propio constituyente reformador, al aprobar (cuando pudo no haberlo hecho) dichas modificaciones el 25 de junio de 2019.

Lo anterior encierra una paradoja legislativa que vale la pena hacer notar: un integrante del órgano reformador constitucional resultó ser un infractor de la propia reforma que aprobó. Al no modificar las reglas estatales, materializó el incumplimiento de una obligación que se autoimpuso. Para revisar los hechos anteriores, es conveniente hacerlo a la luz de la idea de la reforma constitucional y su relación con el poder constituyente y el reformador.

Cuando se habla del constituyente, entendiéndose en este caso como permanente, de acuerdo con un sector en la doctrina mexicana, se puede decir que:

siguiendo a Schmitt, es la voluntad política capaz de concretar la decisión del conjunto social respecto de su existencia política, estableciéndose en la Constitución los principios jurídicos y políticos fundamentales, y de la cual deriva la totalidad del ordenamiento jurídico; busca mantener su eficacia al ser conformado por un grupo de representantes populares, encargados de formular y modificar los contenidos de la norma fundamental. (Wong, 2010, p. 4)

Lo cierto es que detrás de cualquier carta magna existe un poder constituyente que tiene un nexo que no puede ser negado ni siquiera por la Constitución vigente (Salazar, 2013, p. 94). El poder constituyente (permanente) es la realidad de la democracia moderna en la que los destinatarios de la legislación son al mismo tiempo, sus autores. Por tanto, como señala Kalyvas, “formular la soberanía popular como poder

constituyente es afirmar el valor de lo democrático y lo básico del autogobierno” (Kalyvas, 2016, pp. 27-28).

Hablar de poder constituyente permanente no solo implica referirse al constitucionalismo, sino también a la democracia, ya que se identifica con el concepto de la política en una sociedad democrática. Por lo tanto, al caracterizarlo constitucional y jurídicamente, no se trata solo de ser capaz de producir normas constitucionales, sino también de estructurar los poderes constituidos y, sobre todo, de establecer mandatos a seguir en tanto sujeto que regula la política democrática (Negri, 2015, p. 27).

Como poder reformador, se ajusta a las reglas vigentes establecidas en la Constitución al momento de realizarse el proceso de modificación de sus normas. Dicho poder está conformado por el Congreso de la Unión y por los de las entidades federativas y opera de acuerdo con las mayorías previstas de manera formal, pues se trata de una Constitución rígida (aunque, en los hechos, haya sido reformada en múltiples ocasiones).

En el orden jurisdiccional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido en la tesis P. LXXV/2009, de rubro “PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN. EL PROCEDIMIENTO REFORMATARIO RELATIVO EMANADO DE ESTE ÓRGANO CON FACULTADES LIMITADAS, ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL CONSTITUCIONAL”, lo siguiente:

El Poder Reformador es un órgano regulado y ordenado en el texto constitucional, pues es en él donde se basa su competencia. Aun cuando se acepte que la competencia para reformar la Constitución no es una competencia normal, sino una facultad extraordinaria o, si se quiere, una “competencia de competencias”, ello no implica que se identifique, sin más, la facultad extraordinaria con el Poder Soberano. Claramente se trata de conceptos que no son idénticos, pues el Poder de Revisión nunca podrá tener otro fundamento que no sea la propia Constitución; de manera contraria, el Poder Constituyente, como poder soberano, es previo e independiente del ordenamiento. En consecuencia, es claro que, solamente considerando al Poder Reformador como un poder constituido y limitado, la estructura de la organización constitucional democrática mantiene su coherencia y cobra sentido el principio jurídico de supremacía constitucional, ya que así ningún poder organizado y regulado por la Constitución puede ubicarse encima de ella. Sólo de este modo puede hablarse propiamente de una capacidad de la norma fundamental para controlar sus propios procesos de transformación. (Tesis P. LXXV/2009, 2009)

La organización constitucional en México permite establecer las bases para el Estado democrático de derecho y, con ello, generar certezas mínimas de lo que se espera de las autoridades gubernamentales respecto al cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, lo que les permite legitimar sus acciones como funcionariado público desde una perspectiva jurídica o racional-legal (Weber, 2014, p. 1094). Para comprender el papel de los congresos locales en las reformas a la carta magna es conveniente agregar más elementos a la noción del poder constituyente permanente o reformador, ya que este implica aspectos de carácter político insoslayables.

El artículo 135 de la CPEUM establece que, una vez aprobadas las reformas por el Congreso de la Unión, estas deben ser avaladas por la mayoría de las legislaturas estatales y, después, ser computadas por el Legislativo federal. Esto implica la participación ratificadora de la reforma, en la que los parlamentos locales unicamerales, conformados según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, de acuerdo con el artículo 116, fracción II, deben aprobar o no las reformas.

El sentido más completo de un proceso democrático radica en la posibilidad de la sociedad de modificar las reglas fundamentales mediante mecanismos genuinamente representativos o que aspiren a ello de manera seria. En ese contexto, el establecimiento del proceso de reformas incluido en la CPEUM es una válvula de despresurización democrática frente a un marco de acción jurídica insuficiente para el desarrollo de las sociedades modernas y altamente plurales.

Entendiendo dicho poder como institucionalizado, se le concede la potestad reformadora para adaptar un ordenamiento jurídico desde la norma suprema, tomando en cuenta la dinámica social presente, lo que le otorga una legitimidad política y jurídica transformadora; es decir, se trata de un poder reformador.

No obstante, esa potestad conlleva la responsabilidad democrática de lograr que los principios y las reglas subyacentes sean aceptados y practicados por la sociedad, por lo que debe contar con los medios idóneos para comprender la realidad de manera suficiente y evitar así la generación de distorsiones por parte de algunos grupos o sectores que quieran interferir.

Al mismo tiempo, al destacar que los órganos deliberativos, como los parlamentos con poder reformador constitucional, tienen que votar a pesar de sus desacuerdos, puede rechazarse la presunción de que estos no tienen la capacidad de ser plenamente deliberativos, ya que las reglas originadas por el ejercicio de las facultades reformadoras se basan en un compromiso de cumplirlas, lo que otorga congruencia institucional a sus operadores.

La democracia, como proceso jurídico reformador, representa el umbral de mayor potencia, pero también de mayor incertidumbre. En esa faceta de los poderes del Estado se pueden observar los límites y los alcances de las sociedades democráticas, así como la posibilidad y el riesgo de dejar de serlo. Por ello, las reglas para realizar las modificaciones a la norma suprema deben seguirse a cabalidad, tanto en modelos de constitucionalismo fuerte como débil, y en constituciones tanto rígidas como flexibles.

Entendido de esta forma, se puede destacar que una reforma es una técnica por medio de la cual se modifica el texto de la ley fundamental, tal como está redactado en el momento de introducir el cambio en la Constitución. En ese sentido, la reforma implica un cambio en el texto, ya sea que se añada (suplemento) o se suprima (supresión) algo. La reforma puede abarcar varios artículos o solo uno, una parte (párrafo o frase) o algunas palabras (incluso una sola) (Mendonca y Guibourg, 2004, p. 86).

Así, la reforma constitucional en la que participó la legislatura de Nuevo León fue fruto de las luchas feministas por la igualdad, las cuales evolucionaron, a medida que obtuvieron espacios gradualmente, desde el establecimiento de cuotas en las candidaturas hasta llegar a la paridad de género como principio constitucional complementario y fortalecedor del principio de igualdad. Se progresó de forma constante hacia las acciones afirmativas reparadoras y preventivas, incorporando en el ámbito constitucional el derecho humano a la igualdad y la paridad de género. Estos dos principios, interpretados como complementarios, reducen la posibilidad de que el de igualdad (aislado) se convierta en fuente de lagunas axiológicas, sobre todo cuando es utilizado como parámetro hermenéutico de razonabilidad (Guastini, 2016a, p. 32).

En el caso concreto, siguiendo a Roberto Saba, se puede afirmar que la reforma realizada complementó el principio de igualdad mediante el de paridad de género al establecer, de manera expresa, condiciones para la igualdad, como la no subordinación y el no sometimiento de la mujer. De esta forma, el criterio de interpretar la igualdad desde una perspectiva de antidiscriminación no ha logrado eliminar las condiciones de desventaja política estructural que enfrentan ellas (Saba, 2016, pp. 95-132).

Dicho lo anterior, en la sentencia se analizaron las consecuencias del principio de paridad de género e igualdad de la siguiente manera:

La paridad se incorporó como un vértice dentro del sistema jurídico mexicano a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil diecinueve, del decreto por el que se reformaron los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros; en el cual, de manera general, se dispuso la paridad, vertical y horizontal, como eje rector en la integración del poder legislativo federal y local, de los municipios y los órganos autónomos; y regula acciones afirmativas como el encabezamiento alternado de listas de representación proporcional al senado y a las diputaciones en general. (Sentencia SUP-JRC-14/2020, 2020, p. 53)

Esto se traduce en la modificación de porciones normativas de los preceptos constitucionales mencionados por la legislatura demandada, lo cual constituye un incumplimiento de los transitorios referidos que, como parte del poder reformador, había aprobado el Congreso del Estado de Nuevo León.

En lo que interesa, los transitorios del decreto mencionado establecen lo siguiente:

SEGUNDO.- El Congreso de la Unión deberá, en un plazo improrrogable de un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, realizar las adecuaciones normativas correspondientes a efecto de observar el principio de paridad de género establecido en esta Constitución, en los términos del segundo párrafo del artículo 41.

TERCERO.- La observancia del principio de paridad de género a que se refiere el artículo 41, será aplicable a quiénes tomen posesión de su encargo, a partir del proceso electoral federal o local siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, según corresponda.

Por lo que hace a las autoridades que no se renuevan mediante procesos electorales, su integración y designación habrá de realizarse de manera progresiva a partir de las nuevas designaciones y nombramientos que correspondan, de conformidad con la ley.

CUARTO.- Las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41. (Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros, 2019)

Estos transitorios establecen de manera sistemática un plazo que, si bien puede ser impreciso, sí es determinable en virtud de los actos administrativos realizados por las autoridades electorales nacionales y locales; es decir, el inicio de los procesos electorales federales y locales mediante las sesiones respectivas de los consejos generales del INE y del OPLE de Nuevo León.

Al margen de si se considera que la omisión de legislar en las materias señaladas en la reforma constitucional conllevaría una consecuencia absoluta o relativa, lo que interesa en este momento es la participación y el conocimiento cierto de los alcances de las modificaciones constitucionales por parte de la legislatura, lo cual denota, por lo menos, una parsimonia de carácter institucional.

Las implicaciones de formar parte del constituyente reformador podrían haber sido tomadas en cuenta por el juzgador para considerar la posibilidad de ampliar, por lo menos de manera indirecta, el diálogo institucional, lo que ya no es ajeno en el sistema jurídico mexicano. Por ejemplo, se presenta en la SCJN para el caso del artículo 107, fracción II, de la CPEUM, respecto de las declaratorias generales de inconstitucionalidad con las autoridades emisoras, lo cual es un modelo de diálogo jurisprudencial.

La oportunidad de realizar algún tipo de ejercicio dialógico derivado de lo resuelto por la Sala Superior resultaba inmejorable. Informar a un integrante del poder reformador de la Constitución mexicana la relevancia de su papel como validador de lo realizado en el Congreso de la Unión, mediante el mandato urgente de legislar en las normas estatales, habría implicado un papel racionalizador de la Sala Superior respecto de la relevancia del principio constitucional no regulado. Incluso, si la

actuación de la legislatura hubiera sido controvertida al regular el principio de paridad, aún se habría podido intentar la vía de la acción de inconstitucionalidad para revisar sus contenidos. En una posición pragmática, la certeza que esto hubiera proporcionado al proceso electoral habría sido plausible para las actoras y los actores.

Efectos de la sentencia de fondo

Los resolutivos tuvieron un efecto distinto a la pretensión establecida en la demanda de Movimiento Ciudadano. Sin embargo, presentaron una influencia de mayor alcance para los procesos electorales locales. Tales efectos, según refirió la Sala Superior, resultan ser similares a los acordados en asuntos previos.

En la sentencia de fondo, se estableció la expresión textual de elevar el criterio a un grado orientador de la siguiente manera:

Ahora bien, lo decidido en la presente sentencia, resulta un criterio orientador, por lo que, en términos de lo dispuesto en el artículo 1° constitucional, se ordena notificar la misma a todos los Organismos Públicos Locales Electorales, para los efectos procedentes, así como a los Congresos de las entidades federativas y a los Tribunales Electorales Locales.

Dichas reformas legales en el plano federal fijan reglas en materia paritaria que repercuten en los procesos electorales federal y locales, como se advierte de los preceptos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [énfasis añadido]. (Sentencia SUP-JRC-14/2020, 2020, p. 121)

La sentencia logró generar una mínima certeza de lo que se debería hacer en circunstancias como las planteadas en la controversia, no solo para los legislativos estatales, sino también para los OPLE. En ese sentido, se podría entender que los congresos locales que no hubiesen legislado aún respecto de la reforma constitucional y legal tendrían la sentencia como fundamento para decidir, ya no reformar, de manera urgente acerca de temas determinados como omisos y, por lo tanto, los respectivos organismos públicos locales electorales se apresurarían a determinar y regular en sus lineamientos, tomando en cuenta los alcances de dicha resolución.

Conforme a lo anterior, se insiste en que los temas llevados a la sede jurisdiccional tenían la relevancia suficiente y necesaria para actualizar los requisitos de importancia y trascendencia exigidos por los artículos 99, párrafo noveno, de la CPEUM, y 189 bis, inciso b, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigentes al momento de la resolución, para atraer el asunto, lo cual se confirma en el criterio orientador.

Conclusiones

El desarrollo de la paridad de género en México ha quedado plasmado en la Constitución, consolidándose como un principio complementario al de la igualdad, lo que permitió establecer parámetros legales para materializar su cumplimiento.

Sin embargo, el ordenamiento jurídico nacional presenta claroscuros y problemáticas constantes de diversa índole, algunos debido al modelo federalista que implica la competencia de una autoridad federal y 32 locales. Lo anterior se traduce en una pluralidad de contextos que a menudo resultan en conflictos jurídicos, a pesar de los esfuerzos del INE por establecer, a partir de sus facultades reglamentarias y especiales, una serie de normatividades, lineamientos e interpretaciones como órgano rector.

La sentencia SUP-JRC-14/2020, como caso de estudio, permite reflexiones relevantes para la democracia constitucional mexicana, a la luz del proceso electoral 2020-2021 en Nuevo León, que tuvo implicaciones en todas las entidades que desarrollaban elecciones concurrentes con la federal.

En ese sentido, la posibilidad de revisar el contexto de la reforma que incluyó dicho principio en la ley fundamental permite examinar, de manera general, el papel desempeñado por el Congreso del Estado de Nuevo León como parte del poder reformador, al aprobar, con el resto de las legislaturas, el principio de paridad en 2019, lo que implicaba obligaciones para el propio parlamento estatal en su faceta de legislador ordinario. No obstante, la legislatura que aprobó la reforma fue la misma que incumplió con su establecimiento y regulación en la normatividad subnacional.

Otro tema abordado por el TEPJF fue la omisión materializada por dicha legislatura que implicó, en primer término, una decisión previa

que negó el acceso vía *per saltum* y que supuso una oportunidad perdida de realizar un ejercicio de constitucionalismo dialógico y de justicia abierta entre el órgano judicial electoral y el Congreso de Nuevo León.

En cambio, se emitió un mandato para que el OPLE desarrollara en sus lineamientos el principio constitucional de paridad de género, lo cual, a juicio de quien escribe, resulta ineficiente en términos de su importancia jurídica y política. Lo anterior, sin menoscabo de la posibilidad de que la legislatura estatal hubiera aprobado una reforma defectuosa, o no.

La consolidación democrática requiere del compromiso de todos los actores participantes. Mientras se excluyan de las reglas del juego las disposiciones normativas que logren desmontar las desventajas estructurales en todos los ámbitos de ejercicio de los derechos políticos, como las elecciones estatales, incluso si se utilizan acciones afirmativas temporales, no se logrará alcanzar una consolidación plena.

El TEPJF adoptó una postura conservadora al recurrir al camino conocido de las acciones afirmativas en lugar de asumir un compromiso de mayor calado con la transformación del ordenamiento jurídico subnacional. Al no ejercer competencia originaria, permitió que el tiempo transcurriera sin que las reformas electorales en los estados pudieran ser válidas para el proceso electoral. Lo anterior reflejó una posición judicial pragmática con cierto grado de consecuencialismo que minimizó la urgencia de no postergar más la reforma legislativa de la paridad de género en las entidades federativas.

Por lo tanto, se puede concluir que el modelo de democracia constitucional fuerte que ha seguido la judicatura mexicana no resultó ser eficaz en este caso subnacional para lograr un objetivo de mayor trascendencia.

Referencias

- Acuerdo CEE/CG/091/2021, Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, por el que se resuelven las solicitudes de registro de candidaturas a integrar ayuntamientos en el estado de Nuevo León, presentadas por la Coalición “Juntos Haremos Historia en Nuevo León”, la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. (2021). <https://www.ceenl.mx/sesiones/2021/acuerdos/CEE-CG-091-2021,%20ANEXOS%20Y%20VOTO%20CONCURRENTE.pdf>
- Atienza Rodríguez, Manuel, y Ruiz Manero, Juan. (2006). *Ilícitos atípicos*. Trotta.
- Atienza Rodríguez, Manuel, y García Amaro, Juan Antonio. (2016). *Un debate sobre la ponderación*. Palestra-Temis.
- Abbagnano, Nicola. (2007). *Diccionario de filosofía*. Fondo de Cultura Económica.
- Barberis, Mauro. (2008). *Ética para juristas*. Trotta.
- Bellamy, Richard. (2010). *Constitucionalismo político. Una defensa republicana de la constitucionalidad de la democracia*. Marcial Pons.
- Bickel, Alexander Mordecai. (2020). *La rama menos peligrosa. La Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos en el banquillo de la política*. Fondo de Cultura Económica.
- Bix, Brian H. (2009). *Diccionario de teoría jurídica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Borde Político. (2021). *Análisis de sentencias de violencia política contra de las mujeres en razón de género*. https://www.te.gob.mx/vinculacion_estrategica/media/pdf/97b90cfe0a451ad.pdf
- Cajas Sarriá, Mario Alberto. (2009). Minimalismo judicial: ¿Cass Sunstein en la Corte Constitucional? *Cuestiones Constitucionales*, 1(20), 277-303.

- Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales. (2021). https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=206081&pagina=17&seccion=0
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. (2021). http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2021). <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index>
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belem do Pará). (1994). <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer. (1953). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0019.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0019>
- Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros, *Diario Oficial de la Federación*. (2019). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019#gsc.tab=0
- Dictamen 12702, 12725, 12860, 13190, 13418/LXXV, Congreso del Estado de Nuevo León, Septuagésima Quinta Legislatura. (2022). https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/lxxvi/Proyecto%20de%20Dictamen%20de%20los%20Expedientes%20Legislativos%2012702%20%2012725%2C%2012860%2C%2013190%20y%2013418-LXXV.pdf
- Dixon, Rosalín. (2014). Para fomentar el diálogo sobre los derechos socioeconómicos. Una nueva mirada acerca de las diferencias entre revisiones judiciales fuertes y débiles. En Roberto Gargarella (comp.), *Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática* (pp. 31-103). Siglo XXI Editores.
- Dworkin, Ronald. (2002). *Los derechos en serio*. Ariel.
- Dworkin, Ronald. (2015). *Derechos, libertades y jueces*. Tirant lo Blanch.
- Farrell, Martín Diego. (2021). *¿Quién quiere que gobierne? El papel de la vaguedad en el lenguaje del derecho* [ponencia]. “Cátedra Ernesto Garzón Valdez”, Ciudad de México, México.
- Ferrajoli, Luigi. (2007). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Trotta.

- Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona, Salvador. (2007). *Derecho constitucional mexicano y comparado*. Porrúa.
- Gargarella, Roberto (comp.). (2014). *Por una justicia dialógica. El poder judicial como promotor de la deliberación democrática*. Siglo XXI Editores.
- Guastini, Riccardo. (2003). *Estudios de teoría constitucional*. Fontamara.
- Guastini, Riccardo. (2016a). *Teoría constitucional*. Centro de Estudios Carbonell.
- Guastini, Riccardo. (2016b). *Las fuentes del derecho. Fundamentos teóricos*. Raguél Editores.
- Habermas, Jürgen. (2005). *Facticidad y validez: Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Trotta.
- Hart, Herbert Lionel Adolphus. (2004). *El concepto del derecho* (2.^a ed.). Abeledo-Perrot.
- Harto de Vera, Fernando. (2005). *Ciencia política y teoría política contemporáneas*. Trotta.
- Índigo Staff. (2019, 15 de septiembre). *Morena presenta iniciativa para acabar con chapulíneo en Nuevo León*. Reporte Índigo. <https://www.reporteindigo.com/reportes/morena-presenta-iniciativa-para-acabar-con-chapulíneo-en-nl/>
- Iniciativa de reforma que promueve el grupo legislativo Movimiento Ciudadano de la LXXVI Legislatura. (2021). https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/iniciativas/pdf/LXXVI-2021-EXP14972.pdf
- Jurisprudencia 18/2014, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=18/2014&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,18/2014>
- Kalyvas, Andreas. (2016). Poder constituyente. Una breve historia conceptual. En Gonzalo Bustamante y Diego Sazo (comps.), *Democracia y poder constituyente* (pp. 27-72). Fondo de Cultura Económica.
- Lambert, Edouard. (2012). *El gobierno de los jueces*. Tecnos.
- Laporta, Francisco Javier. (2001). El ámbito de la constitución. *Doxa*, (24), 459-484.

- Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. (2021). http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2021). <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Linares, Sebastián. (2008). *La (i)legitimidad democrática del control judicial de las leyes*. Marcial Pons.
- Linz, Juan José, y Stepan, Alfred. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America and post communist Europe*. John Hopkins University Press.
- Mendonca, Daniel, y Guibourg, Ricardo Alberto. (2004). *La odisea constitucional. Constitución, teoría y método*. Marcial Pons.
- Monreal, Ricardo. (2020). *Poder Legislativo*. Miguel Ángel Porrúa.
- Negri, Antonio. (2015). *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*. Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Nino Santiago, Carlos. (2003). *La constitución de la democracia deliberativa*. Gedisa.
- Martínez, Perla y García, Miriam. (2021, 23 abril). Pelean líderes panistas por relevo de candidato. *El Norte*. https://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.elnorte.com/pelean-lideres-panistas-por-relevo-de-candidato/ar2169678?referer=-7d616165662f3a3a-6262623b727a7a7279703b767a783a--
- Przeworski, Adam. (1998). *Democracia sustentable*. Paidós.
- Recomendación General 19 del Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Contra la Mujer. (1992). http://archive.ipu.org/splze/cuenca10/cedaw_19.pdf
- Robledo, Raúl. (2021, 29 de abril). Renuncia PAN a candidatura por alcaldía en Nuevo León. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/04/29/estados/renuncia-pan-a-candidatura-por-alcaldia-en-nuevo-leon/>
- Romero Rocha, Vanessa. (2018). *Cuotas de género y la igualdad en México*. Porrúa.
- Saba, Roberto. (2016). *Más allá de la igualdad formal ante la ley: ¿Qué les debe el Estado a los grupos desventajados?* Siglo XXI Editores.

- Salazar Ugarte, Pedro. (2013). *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni. (2016). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Editorial.
- Scalia, Antonin. (2015). *Una cuestión de interpretación. Los tribunales federales y el derecho*. Palestra.
- Schauer, Frederick. (2016). *Positivismo constitucional*. Palestra.
- Sentencia RA-003/2020, Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. (2020). <https://www.tee-nl.org.mx/sentencias.php?frSentencia=2254&frBuscar=003&frPagina=1>
- Sentencia SM-JDC-557/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JDC-0557-2021.pdf>
- Sentencia SM-JRC-20/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JRC-0020-2021.pdf>
- Sentencia SM-JRC-20/2021 Int-2, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/EE/SM/2021/JRC/20/INC/2/SM_2021_JRC_20_INC_2-990456.pdf
- Sentencia SUP-JDC-165/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). <https://www.te.gob.mx/buscador/>
- Sentencia SUP-JE-44/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0044-2020.pdf
- Sentencia SUP-JRC-14/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/JRC/14/SUP_2020_JRC_14-917746.pdf
- Sentencia SUP-REC-746/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/buscador/>
- Sentencia SUP-REC-91/2020 y acumulado, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). <https://www.te.gob.mx/buscador/>
- Sentencia SUP-REC-1036/2018 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). <https://www.te.gob.mx/>

- Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1036-2018.pdf
- Sentencia SUP-REC-1680/2018 y SUP-REC-1691/2018 acumulado, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1680-2018.pdf
- Sentencia SUP-REP-10/2019, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2019). https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0010-2019.pdf
- Sentencia TE-SUP-QRA-3/2018 y TE-SUP-QRA-4/2018, acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). <https://www.te.gob.mx/buscador/>
- Swift, Adam. (2016). *¿Qué es y para qué sirve la filosofía política?* Siglo XXI Editores.
- Tesis P. LXXV/2009, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2009). <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165713>.
- Weber, Max. (2012). *Estructuras de poder*. Ediciones Coyoacán.
- Weber, Max. (2014). *Economía y sociedad* [epub]. Fondo de Cultura Económica.
- Wong Meraz, Víctor A. (2010). *Constitución mexicana. Reforma y mutación*. Porrúa.

La paridad de género como principio constitucional.
El caso del Congreso de Nuevo León
se terminó de editar en abril de 2024
en la Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480,
Coyoacán, Ciudad de México.

En esta obra se analiza la sentencia SUP-JRC-14/2020, que determina el retraso legislativo en el que incurrió el Congreso de Nuevo León para homologar las leyes en materia de paridad de género.

Según Laura Nelly Medellín Mendoza, el objetivo de las acciones afirmativas es eliminar las desventajas estructurales de sometimiento y desigualdad que aún persisten. Por lo tanto, si dichas medidas no se aplican, no pueden contribuir a la consolidación de un modelo de democracia constitucional. Es por eso que la intervención de órganos jurisdiccionales como el Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación resulta determinante.

Laura Nelly Medellín Mendoza

Es licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Facultad de Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Maestra en Análisis Político por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro. Doctora en Ciencias Sociales por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías, nivel I, y cuenta con perfil vigente dentro del Programa para el Desarrollo Profesional Docente de la Secretaría de Educación Pública. Sus principales líneas de investigación son teoría del Estado, ideología y violencia. Cuenta con diversas publicaciones con arbitraje nacional e internacional.