

Los retos de la organización electoral, la inclusión y la participación desde lo local: el caso de Hidalgo

Dr. Alfredo Alcalá Montaña

Doctorado

Consejero Electoral del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo

alfredo.alcala@ieeh.mx

Resumen

El Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH), como Organismo Público Local Electoral (OPLE), enfrenta el reto de trascender la dimensión logística de la organización electoral y consolidarse como garante de una democracia sustantiva. Ello supone no solo preparar técnicamente la jornada electoral, sino también diseñar y aplicar reglas de postulación que favorezcan el acceso efectivo de las mujeres y de los grupos de atención prioritaria a los cargos de representación mediante acciones afirmativas.

Entre las medidas más relevantes y controvertidas de la historia electoral reciente de la entidad destaca la postulación exclusiva de mujeres en municipios con nula representación histórica de mujeres al frente de una Presidencia Municipal. La medida fue impugnada por diversos actores políticos y puso a prueba la capacidad institucional del OPLE frente a los tiempos de la justicia electoral; las reglas definitivas de postulación alcanzaron certeza jurídica apenas unas semanas antes del inicio de los registros de candidaturas.

El Proceso Electoral Local 2023-2024 produjo resultados relevantes: por primera vez, las mujeres alcanzaron una proporción cercana a la mitad de las presidencias municipales. El IEEH fortaleció la información ciudadana mediante la organización inédita de 107 debates municipales descentralizados, mientras Hidalgo registró una participación ciudadana superior a la media nacional. La experiencia hidalguense permite analizar cómo una autoridad electoral local puede enfrentar resistencias y contribuir a una democracia más inclusiva.

Introducción y marco teórico

En las democracias contemporáneas, los sistemas electorales no solo convierten votos en escaños o cargos de gobierno; también estructuran las condiciones de competencia y acceso a la representación popular (Nohlen, 1994; Reynolds, Reilly y Ellis, 2005).

El diseño electoral cumple así una función de traducción de preferencias y, al mismo tiempo, de garantía de derechos, pues puede remover barreras históricas que limitan la participación de determinados grupos sociales (Pitkin, 1967; Phillips, 1995).

En México, esta dimensión ha reforzado el papel de los organismos electorales. Dentro de sus competencias, las autoridades han desarrollado acciones afirmativas para hacer efectiva la igualdad sustantiva y corregir la subrepresentación de grupos de atención prioritaria (Fredman, 2016; TEPJF, 2014a).

La transformación de la sociedad mexicana ha estado acompañada por la evolución de sus instituciones y reglas electorales. La aparición de nuevos actores, la pluralización del sistema de partidos y las reformas federales y locales modificaron tanto la competencia como la integración de órganos legislativos y ayuntamientos.

Por ello, el estudio de las autoridades electorales ya no se agota en su función organizativa, sino que incorpora su responsabilidad de garantizar derechos político-electorales y hacer efectivos los principios de igualdad y no discriminación.

En este contexto, los organismos electorales articulan legalidad, certeza, competencia democrática y protección de derechos dentro del sistema político mexicano.

A principios de la década de 1990, buena parte de los estudios electorales en México se concentró en la transición democrática y las alternancias políticas, fenómenos que encontraron en el ámbito local y municipal uno de sus principales espacios de expresión.

La consolidación de fuerzas opositoras y la representación proporcional favorecieron un sistema de partidos más plural y competitivo, así como una integración más diversa de los órganos colegiados. Con ello, el problema de la representación dejó de limitarse a la competencia entre partidos y comenzó a incorporar también la presencia de sectores históricamente excluidos.

A partir de este contexto, el estudio plantea dos preguntas centrales: ¿el IEEH logró impulsar acciones afirmativas pese a las impugnaciones que enfrentó y qué tan efectivas fueron esas reglas para aumentar la representación de mujeres y otros grupos prioritarios en los ayuntamientos 2024-2027? Asimismo, ¿pueden los organismos electorales favorecer la conformación de ayuntamientos y congresos más plurales, diversos e inclusivos mediante acciones afirmativas?

El estudio de caso permite dimensionar la relevancia de los organismos electorales como pilares del sistema político mexicano y como instituciones de garantía de derechos.

El problema de la representación inclusiva

La emergencia de movimientos políticos, sociales, culturales y emancipadores amplió la discusión sobre la representación. La pluralidad partidista dejó de ser suficiente, pues la presencia de más fuerzas políticas no eliminó la deuda de representación con amplios sectores sociales (Pitkin, 1967; Phillips, 1995).

Las acciones afirmativas han ampliado la presencia de grupos históricamente subrepresentados en espacios de poder (Phillips, 1995; Young, 2000). Así, los órganos representativos incorporan agendas de personas con discapacidad, pueblos y comunidades indígenas, juventudes, mujeres y personas de la diversidad sexual y de género (Young, 2000).

En Hidalgo, el Proceso Electoral Local 2023-2024 ofrece un caso especialmente significativo: una medida aprobada por el Consejo General del IEEH amplió el acceso de las mujeres a las presidencias municipales y coexistió con otras reglas dirigidas a grupos de atención prioritaria.

Entre estas medidas se encuentran también las orientadas a la diversidad sexual y de género, así como disposiciones para favorecer la participación de pueblos y comunidades indígenas, juventudes y personas con discapacidad en los espacios de toma de decisiones.

La noción de elección democrática también se ha ampliado. Además de garantizar que la ciudadanía elija libremente entre distintas opciones, una democracia contemporánea debe atender las condiciones reales de acceso a la competencia y a la representación (Dahl, 1971; Young, 2000).

Nohlen (1994) sostiene que una elección competitiva requiere libertad de elección y condiciones jurídicas para disputar el poder sin restricciones indebidas. Por ello, la calidad de la competencia depende tanto de la pluralidad partidista como de la vigencia efectiva de los derechos políticos y de la posibilidad de que grupos históricamente subrepresentados accedan a los espacios de decisión (Phillips, 1995; Young, 2000).

En México, esta evolución exige preservar la oposición y la participación democrática, pero también profundizar su dimensión plural e inclusiva. Si los sistemas electorales determinan cómo las preferencias se transforman en cargos de representación (Nohlen, 1994), su diseño debe considerar también la diversidad de la sociedad mexicana (Reynolds, Reilly y Ellis, 2005).

El sistema electoral mexicano refleja, en consecuencia, una construcción institucional gradual orientada a ampliar la competencia, la pluralidad y la protección de derechos, con una creciente lógica de progresividad.

En este sistema, la organización de elecciones y la garantía de derechos político-electorales se encuentran estrechamente vinculadas. Este ensayo analiza, desde el caso de Hidalgo, cómo un OPLE puede transitar de una función predominantemente organizativa a otra que incorpora activamente la igualdad sustantiva y la inclusión política (Reynolds, Reilly y Ellis, 2005; Fredman, 2016).

Marco jurídico de la diversidad y la inclusión electoral

El avance democrático se ha acompañado de un sustento constitucional y convencional. El artículo 1.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce los derechos humanos de fuente constitucional y convencional, establece la interpretación conforme y el principio pro persona, obliga a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y prohíbe la discriminación, entre otros motivos, por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades y preferencias sexuales. El artículo 133 integra, a su vez, la Constitución, las leyes que emanen de ella y los tratados conformes a la misma dentro del sistema de supremacía normativa.

En materia político-electoral, los artículos 34, 35, 41 y 116 articulan ciudadanía, sufragio, derecho a ser votado, paridad, elecciones democráticas y competencias de las autoridades electorales.

Criterios jurisdiccionales de referencia

La SCJN y el TEPJF han consolidado criterios para garantizar la igualdad sustantiva y sustentar las acciones afirmativas. La Contradicción de Tesis 293/2011 y el expediente Varios 912/2010 reconocen que los derechos humanos constitucionales y convencionales integran el parámetro de regularidad constitucional y que las autoridades deben ejercer el control de convencionalidad dentro de sus competencias.

En materia electoral, el TEPJF ha establecido que las acciones afirmativas se sustentan en la igualdad material y deben ser compensatorias, temporales, proporcionales, razonables y objetivas, con finalidad, personas destinatarias y conducta exigible claramente definidas.

En consecuencia, una autoridad electoral local puede adoptar medidas de igualdad sustantiva si acredita la desigualdad que pretende corregir, justifica la insuficiencia de las reglas ordinarias y respeta certeza, legalidad, proporcionalidad y derechos de terceros.

Instrumentos jurídicos aplicables

La protección de los derechos político-electorales de grupos históricamente discriminados se apoya en un amplio marco internacional. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 1.1, 23 y 24) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2, 3, 25, 26 y 27) reconocen igualdad, no discriminación y el derecho a participar en asuntos públicos, votar, ser electo y acceder a funciones públicas en condiciones de igualdad.

Este marco se complementa con instrumentos especializados. La CEDAW (arts. 1-4, 7 y 8) permite medidas temporales para alcanzar la igualdad sustantiva de las mujeres, y la Convención de Belém do Pará (arts. 4-7 y 9) vincula sus derechos políticos con una vida libre de violencia. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (arts. 5, 9, 12, 21 y 29) garantiza igualdad, accesibilidad y participación política plena. La Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia, ratificada por México en 2019, reconoce políticas especiales y acciones afirmativas por edad, orientación sexual, identidad o expresión de género, condición migratoria y discapacidad (art. 5).

En materia indígena, el Convenio 169 de la OIT (arts. 6 y 7) reconoce consulta y participación mediante instituciones representativas, en concordancia con la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (arts. 2 y 5). Para las personas migrantes, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (arts. 41 y 42) contempla participación en asuntos públicos del Estado de origen. Estos estándares se complementan con la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 21), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Carta Democrática Interamericana.

En México, este bloque se articula con los artículos 1º, 2º, 4º, 34, 35, 41, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley General de Instituciones y

Procedimientos Electorales (arts. 6, 7 y 232-234); la Ley General de Partidos Políticos; la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (arts. 20 Bis y 20 Ter); la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; y la legislación sobre igualdad, discapacidad, derechos lingüísticos, pueblos indígenas, juventud y migración. Este andamiaje sustenta medidas para remover barreras estructurales y garantizar participación política efectiva en condiciones de igualdad sustantiva y no discriminación.

Acciones afirmativas federales como precedentes

En el ámbito federal, el Instituto Nacional Electoral ha desarrollado medidas para ampliar la representación de grupos históricamente subrepresentados. El Acuerdo INE/CG18/2021 consolidó acciones afirmativas para personas indígenas, con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual en candidaturas a diputaciones federales; posteriormente, el Acuerdo INE/CG160/2021 incorporó una medida para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero.

La política continuó en el Proceso Electoral Federal 2023-2024 mediante los Acuerdos INE/CG527/2023 e INE/CG625/2023. Este último, emitido en cumplimiento de la sentencia SUP-JDC-338/2023 y acumulados, estableció acciones afirmativas para personas indígenas, con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual y migrantes y residentes en el extranjero.

Estos acuerdos son precedentes para examinar el diseño de las medidas, la acreditación de pertenencia y la ubicación de postulaciones. Su aplicación, sin embargo, no puede trasladarse automáticamente a otros procesos, pues cada acción afirmativa requiere vigencia y una justificación vinculada con las condiciones de desigualdad del contexto correspondiente.

Tabla 1: Acciones afirmativas para favorecer a diversos grupos de población en situación de vulnerabilidad, las cuales fueron implementadas tanto a nivel federal como local para el proceso electoral 2020-2021.

Entidades	Personas Indígenas	Personas Afromexicanas	Personas con Discapacidad	Personas Jóvenes	Personas de la Diversidad Sexual	Personas Migrantes y Residentes en el extranjero	Personas Adultas Mayores
Federal	●	●	●		●	●	
Aguascalientes	●						
Baja California	●						
Baja California Sur	●	●	●	●	●		
Campeche	●		●	●	●		
Chiapas	●			●	●		
Chihuahua	●			●	●		●
CDMX	●	●	●	●	●	●	
Coahuila	●	●		●			
Colima	●			●			
Durango	●		●	●	●	●	
+ Guanajuato	●				●	●	
Guerrero	●	●	●	●	●	●	
Hidalgo	●		●	●	●		
Jalisco	●			●			
+ Estado de México	●			●			
Michoacán	●		●	●	●		
Morelos	●	●	●	●	●		●
Nayarit	●						
Nuevo León	●		●	●	●		
Oaxaca	●	●	●	●	●		●
Puebla	●		●		●		
+ Querétaro	●			●			
Quintana Roo	●			●			
San Luis Potosí	●						
Sinaloa	●				●		
Sonora	●		●		●		
Tabasco	●			●			
+ Tamaulipas				●			
Tlaxcala	●			●	●		
Veracruz	●	●	●	●	●		
Yucatán	●		●	●	●		●
Zacatecas	●		●	●	●	●	

Fuente: INE.

Tabla 2: Acciones afirmativas para favorecer a diversos grupos de población en situación de vulnerabilidad, las cuales fueron implementadas tanto a nivel federal como local para el proceso electoral 2023-2024

ACCIONES AFIRMATIVAS Y DISPOSICIONES DE INCLUSIÓN EN CANDIDATURAS

Procesos Electorales 2023-2024 | Panorama federal y por entidad federativa

Ámbito federal — Acuerdo INE/CG625/2023: ● Indígenas ● Afromexicanas ● Discapacidad ● Diversidad sexual ● Migrantes y residentes en el extranjero — Jóvenes — Personas adultas mayores. Total exigido: 63 fórmulas (54 diputaciones y 9 senadurías).

Entidad	Personas indígenas	Personas afromexicanas	Personas con discapacidad	Personas jóvenes	Diversidad sexual	Personas migrantes	Personas adultas mayores
Aguascalientes	—	—	●	—	●	—	—
Baja California	●	●	●	●	●	—	—
Baja California Sur	●	●	●	●	●	—	—
Campeche	●	—	●	●	●	—	—
Chiapas	●	—	●	●	●	—	—
Chihuahua	●	—	●	—	●	—	—
Coahuila de Zaragoza	●	●	●	●	●	●	●
Colima	●	—	●	—	●	—	●
Ciudad de México	●	●	●	●	●	●	●
Durango	●	—	●	●	●	●	●
Guanajuato	—	●	●	—	●	●	—
Guerrero	●	●	●	●	●	●	●
Hidalgo	●	—	●	●	●	●	—
Jalisco	●	—	●	●	●	●	—
Estado de México	●	●	●	—	●	—	—
Michoacán	●	—	●	—	●	●	—
Morelos	●	●	●	●	●	—	●
Nayarit	●	—	●	●	●	●	—
Nuevo León	●	—	●	●	●	—	—
Oaxaca	●	●	●	●	●	●	●
Puebla	●	—	●	●	●	—	—
Querétaro	●	—	●	—	●	●	—
Quintana Roo	●	—	●	●	●	●	●
San Luis Potosí	●	—	●	●	●	—	—
Sinaloa	—	—	●	●	●	—	—
Sonora	●	—	●	—	●	—	—
Tabasco	●	●	●	●	●	—	—
Tamaulipas	●	●	●	●	●	●	●
Tlaxcala	●	—	●	●	●	●	—
Veracruz	●	●	●	—	—	—	—
Yucatán	●	●	●	●	●	—	●
Zacatecas	●	—	●	●	●	●	—

Entidades con medida/disposición (de 32): Indígenas 29 | Afromexicanas 14 | Discapacidad 32 | Jóvenes 23 | Diversidad sexual 31 | Migrantes 15 | Adultas mayores 10

Fuentes: IMPEPAC, Tabla descriptiva sobre las acciones afirmativas o disposiciones en materia de candidaturas para personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad implementadas por los OPLE del país en los Procesos Electorales 2023-2024 (2025); INE, Acuerdo INE/CG625/2023 y Proceso Electoral en números. Elaboración propia.

Avances legislativos en Hidalgo a favor de la inclusión: marco transversal vigente

La revisión del Acervo Legislativo oficial del Congreso del Estado de Hidalgo permitió identificar los ordenamientos que sustentan normativamente esta investigación.

Ordenamiento estatal	Última reforma reportada	Utilidad principal
Constitución Política del Estado de Hidalgo	8 julio 2026	Derechos locales, pueblos indígenas, ciudadanía, sistema electoral y bases del IEEH.
Código Electoral del Estado de Hidalgo	7 agosto 2025	Derechos y procedimientos electorales, paridad, postulación y reglas específicas para grupos prioritarios e indígenas.
Ley de Acceso de las mujeres a una Vida Libre de Violencia para Hidalgo	27 julio 2026	Violencia contra las mujeres, incluida dimensión política conforme al sistema local.
Ley de los Derechos de las Personas Jóvenes del Estado de Hidalgo	8 julio 2025	Derechos, participación e inclusión de juventudes.
Ley de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo	8 julio 2026	Marco estatal general de protección de derechos humanos.
Ley de Derechos Lingüísticos del Estado de Hidalgo	15 julio 2024	Acceso y ejercicio de derechos con pertinencia lingüística.
Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo	7 abril 2026	Derechos colectivos, cultura, participación y mecanismos relacionados con pueblos y comunidades indígenas.
Ley de Migrantes Hidalguenses y en Contexto de Movilidad	27 julio 2026	Derechos e institucionalidad de población hidalguense migrante y movilidad.
Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo	30 marzo 2023	Mecanismos de participación ciudadana distintos del sufragio ordinario.
Ley Integral para las Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo	7 agosto 2025	Inclusión, accesibilidad, igualdad y no discriminación.
Ley para la Igualdad entre mujeres y Hombres del Estado de Hidalgo	26 diciembre 2025	Igualdad sustantiva y transversalidad en el ámbito estatal.
Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Eliminar la Discriminación en Hidalgo	16 agosto 2024	Marco estatal antidiscriminatorio aplicable transversalmente.
Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo	8 julio 2026	Organización y competencia jurisdiccional local electoral.

Anotación: El Código Electoral estatal aparece en el Acervo Legislativo con última reforma publicada el 7 de agosto de 2025. Por ello, las propuestas o aprobaciones legislativas posteriores que aún no estén incorporadas al texto vigente deben revisarse en el Periódico Oficial del Estado antes de invocarse como derecho positivo.

Bases electorales locales especialmente relevantes

En el ámbito local, la protección de los derechos político-electorales de los grupos de atención prioritaria parte de la Constitución Política del Estado de Hidalgo. Su artículo 5 reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y sus derechos; los artículos 17 y 24, conforme a su texto vigente, complementan este marco en materia de ciudadanía, participación y sistema electoral local.

El Código Electoral del Estado de Hidalgo desarrolla este marco. Su artículo 48 incluye entre los fines del IEEH contribuir a la vida democrática, garantizar los derechos político-electorales y favorecer el acceso a funciones públicas en condiciones de igualdad, además de organizar los procesos electorales locales. Estas finalidades proporcionan base normativa para medidas de participación y representación de sectores históricamente subrepresentados.

El artículo 13 del Código Electoral contiene reglas de postulación vinculadas, entre otros sectores, con personas jóvenes y personas con discapacidad en la integración de los ayuntamientos. El IEEH desarrolla y verifica estas disposiciones al revisar el cumplimiento de las reglas aplicables a las candidaturas y a la integración incluyente de los órganos municipales.

La participación político-electoral de pueblos y comunidades indígenas se regula, además, en el Título Décimo Bis y en diversos apartados del artículo 295 del Código Electoral. Estas disposiciones contemplan participación política indígena, pertenencia indígena calificada, paridad y mecanismos de verificación. Su análisis debe considerar la evolución jurisdiccional, pues diversas porciones normativas han sido declaradas inconstitucionales, lo que obliga a distinguir el contenido originalmente previsto de las normas que permanecen vigentes.

Matriz consolidada de fundamentos jurídicos para garantizar los derechos políticos de los grupos de atención prioritaria

Grupo	Convencional principal	Federal principal	Hidalgo principal	Mecanismo electoral típico
Discapacidad	CRPD 29; CADH 23/24; A-69	CPEUM 1/35; LGIPE 7.5; LGIPD	Ley Integral PCD; Código art. 13; reglas IEEH	Accesibilidad, ajustes razonables, fórmulas reservadas, verificación proporcional
Diversidad sexual/género	A-69; CADH; PIDCP	CPEUM 1/35; LGIPE 7.5; LFPED	Ley contra la discriminación; reglas IEEH	Postulaciones afirmativas, autoadscripción, privacidad, antisimulación
Juventudes	CADH 23; PIDCP 25; A-69	CPEUM 34/35; LGIPE 7.5	Ley de Juventudes; Código art. 13; participación ciudadana	Cuota/fórmula juvenil, edad de corte, ubicación con posibilidad real
Migrantes	CMW 41; CADH 23; A-69	CPEUM 34/35/33; LGIPE 329 ss.	Ley Migrantes Hidalgo; reglas IEEH	Voto exterior, candidatura migrante según ley, vínculo territorial objetivo
Mujeres	CEDAW 7; Belém 4-9; CADH/PIDCP	CPEUM 1/4/35/41; LGIPE 6/7/232-234; LGAMVLV	Constitución local; Código; leyes de igualdad y VLV	Paridad vertical, horizontal y sustantiva; prevención de VPMRG
Pueblos indígenas	OIT 169; CADH; PIDCP; CERD	CPEUM 2; LGDLPI; Ley INPI	Constitución art. 5; Ley Indígena; Código 295	Autoadscripción/ vínculo calificado, consulta, representación y paridad indígena

Criterios para diseñar acciones afirmativas

Para que una medida afirmativa sea jurídicamente defendible, especialmente en acuerdos de un organismo público local electoral, deben explicitarse los siguientes elementos (Fredman, 2016; TEPJF, 2014a):

Elemento	Pregunta de control / contenido esperado
1. Diagnóstico	Identificar con datos y antecedentes la subrepresentación, barrera o exclusión que se pretende corregir.
2. Grupo destinatario	Definirlo de forma objetiva y respetuosa, evitando estereotipos y categorías ambiguas.
3. Base competencial	Precisar facultades constitucionales y legales de la autoridad que emite la medida.
4. Finalidad constitucional	Vincular la medida con igualdad sustantiva, no discriminación, representación y derechos políticos.
5. Idoneidad	Explicar cómo la regla puede contribuir efectivamente al fin.
6. Necesidad	Justificar por qué las reglas ordinarias son insuficientes o por qué una alternativa menos restrictiva no alcanzaría el objetivo.

Elemento	Pregunta de control / contenido esperado
7. Proporcionalidad	Comparar beneficio de inclusión con posibles afectaciones a certeza, autodeterminación partidista, reelección, paridad u otros derechos.
8. Temporalidad	Definir vigencia y criterios para revisar, mantener, modificar o retirar la acción afirmativa.
9. Eficacia real	Cuidar ubicación, competitividad y reglas de sustitución para impedir que la postulación sea solo formal.
10. Verificación	Exigir solo la documentación o procedimiento indispensable; prevenir simulación sin reproducir discriminación.
11. Interseccionalidad	Prever que una misma persona puede pertenecer a más de un grupo y evitar reglas que invisibilicen esa realidad.
12. Accesibilidad y comunicación	Publicar reglas en formatos comprensibles, accesibles y, cuando corresponda, en lenguas indígenas.
13. Seguridad jurídica	Emitir medidas con oportunidad suficiente, reglas claras y motivación reforzada para proteger certeza electoral.

Estándar de motivación reforzada: cuanto mayor sea el impacto de una acción afirmativa en las reglas de postulación o asignación, mayor debe ser la justificación del diagnóstico, la insuficiencia de las medidas existentes y la proporcionalidad de la solución. La igualdad sustantiva y la certeza electoral deben armonizarse.

El diseño de acciones afirmativas requiere, por tanto, un diagnóstico de los grupos de atención prioritaria en Hidalgo que considere sus antecedentes histórico-políticos y su nivel de representación electoral (Fredman, 2016).

El marco de derechos humanos obliga a transitar de la igualdad formal a la sustantiva; su fundamento surge de la articulación entre Constitución, tratados, legislación y jurisprudencia (Fredman, 2016).

La Convención Interamericana A-69 es un fundamento transversal relevante porque México la ratificó y reconoce expresamente motivos como edad, orientación sexual, identidad o expresión de género, condición migratoria y discapacidad, además de las acciones afirmativas.

En discapacidad, el estándar central es la participación política accesible y autónoma de la CRPD; en mujeres, la paridad y una vida libre de violencia; en pueblos indígenas, libre determinación, representación y consulta; en migración, la distinción entre ciudadanía mexicana migrante y extranjería; en juventudes, la subrepresentación generacional; y, en diversidad sexual, identidad, privacidad y representación sin controles estigmatizantes.

Para los procesos electorales posteriores en Hidalgo será indispensable verificar nuevas reformas, lineamientos o reglas que actualicen los precedentes del proceso 2023-2024.

Toda creación o modificación de una acción afirmativa exige motivación reforzada —diagnóstico, competencia, idoneidad, necesidad, proporcionalidad, temporalidad y eficacia— para sostenerse jurisdiccionalmente (TEPJF, 2014a; TEPJF, 2015).

Reglas inclusivas de postulación: IEEH como impulsor de los derechos político-electorales

Las Reglas definen la acción afirmativa como una medida especial, razonable, proporcional, objetiva, específica y temporal destinada a revertir desigualdades históricas y de facto. También disponen que una misma fórmula solo puede contabilizarse para un grupo de atención prioritaria, aunque sus integrantes pertenezcan a varios, para evitar reducir artificialmente el número de candidaturas inclusivas (IEEH, 2024c).

Marco de análisis y criterio de clasificación

Para no equiparar toda regla inclusiva con una acción afirmativa, el análisis distingue: a) reglas con fundamento constitucional o legal, derivadas directamente de la Constitución o del Código Electoral; b) desarrollo reglamentario, mediante formatos, pruebas, posiciones, sustituciones y procedimientos que hacen verificable una obligación; y c) acciones afirmativas, entendidas como medidas especiales y temporales para acelerar la inclusión de grupos históricamente subrepresentados (TEPJF, 2014a; Fredman, 2016).

La distinción es relevante porque la paridad de género constituye un principio constitucional permanente; la representación indígena remite expresamente al Código Electoral; y, en juventudes y ciudadanía migrante, las propias Reglas reconocen la ausencia de una obligación constitucional o legal previa y justifican acciones afirmativas específicas.

Elección de diputaciones locales

Para esta elección, el Estado se divide en 18 distritos electorales locales. Las Reglas identifican como distritos indígenas los distritos 01 Zimapán, 02 Zacualtipán de Ángeles, 03 Tlanchinol, 04 Huejutla de Reyes, 05 Ixmiquilpan y 09 Metepec, conforme al acuerdo INE/CG869/2022.

Mujeres y principio de paridad

Dimensión	Regla aplicable a diputaciones
Paridad horizontal	Al menos 50% de las fórmulas deben estar encabezadas por mujeres. Si el número de postulaciones es impar, la diferencia debe favorecer a las mujeres.
Paridad vertical	En la Lista “A” de representación proporcional, las 12 fórmulas deben alternarse por género.
Integración de fórmula	Propietaria/o y suplente del mismo género; si el propietario es hombre, la suplente puede ser mujer.
Paridad sustantiva	El IEEH debe verificar la integración paritaria del Congreso y puede efectuar ajustes en la asignación de representación proporcional.

(IEEH, 2024c, arts. 6-8).

La paridad es un mandato constitucional y legal permanente; los ajustes de representación proporcional garantizan la paridad sustantiva y no constituyen una cuota temporal autónoma.

Personas indígenas

En los seis distritos indígenas, las fórmulas deben integrarse por personas que se autoadscriban como indígenas y acrediten pertenencia indígena calificada, verificada por el IEEH. La acreditación comprende la declaración respectiva, el Formato 2, la constancia expedida preferentemente por la Asamblea General Comunitaria o instancia análoga y medios de prueba de un vínculo efectivo con la comunidad.

Excepcionalmente, la constancia puede provenir de autoridades indígenas, tradicionales, comunitarias, comunales o ejidales y, si resulta imposible obtenerla, de al menos diez integrantes de la comunidad, conforme a los requisitos de verificación. Debe identificar a la comunidad, la autoridad emisora y los elementos del vínculo; como regla general, no son idóneos los documentos de asociaciones civiles o autoridades municipales.

Además, al menos el 50 % de las candidaturas en los distritos indígenas debe estar encabezado por mujeres indígenas y, si el número es impar, la mayoría debe corresponder a ellas. La regulación articula así pertenencia comunitaria, representatividad y paridad de género (IEEH, 2024c, arts. 9-14; Código Electoral del Estado de Hidalgo, art. 295 v).

Personas con discapacidad

Cada partido debe registrar al menos una fórmula completa de personas con discapacidad permanente en cualquier posición de la Lista “A” de representación proporcional, observando paridad y alternancia. La condición se acredita mediante certificado o dictamen médico de una institución pública de salud o de un profesional especializado, con identificación del tipo de discapacidad y su carácter permanente.

El Consejo General debe garantizar, además, que al menos una de las 12 fórmulas de representación proporcional corresponda a personas con discapacidad, mediante los ajustes necesarios y con respeto a la paridad y la alternancia. La medida busca trascender la postulación y favorecer representación efectiva (IEEH, 2024c, arts. 15-16; Código Electoral del Estado de Hidalgo, art. 207, fr. V).

Personas jóvenes

Ante la ausencia de una obligación constitucional o legal de postular personas menores de 30 años, las Reglas incorporaron una acción afirmativa para juventudes. Cada partido debe registrar al menos una fórmula de personas menores de 30 años al día de la elección, por mayoría relativa o en la Lista “A” de representación proporcional; en este último caso, debe ubicarse en uno de los dos primeros lugares.

En coaliciones o candidaturas comunes flexibles o parciales, la fórmula joven se contabiliza para el partido que la encabece. Las Reglas prevén reserva o ajuste cuando no exista la fórmula o se ubique fuera de los lugares establecidos (IEEH, 2024c, arts. 4, 17 y 29).

Personas de la diversidad sexual y de género

Cada partido debe postular al menos una fórmula completa de personas de la diversidad sexual y de género en la Lista “A” de representación proporcional. La pertenencia se acredita mediante manifestación escrita bajo protesta de decir verdad y, para efectos de paridad, con el Formato 3 “Declaración de identificación por sí misma”.

Las postulaciones no binarias no pueden disminuir el piso constitucional del 50 % de candidaturas para mujeres; las fórmulas con identidad de género binaria deben respetar paridad y

alternancia. El Consejo General debe garantizar el acceso efectivo de al menos una fórmula mediante ajustes en la asignación de representación proporcional y, ante omisión, puede reservar la cuarta posición de la Lista “A” (IEEH, 2024c, arts. 18-20 y 30; Código Electoral del Estado de Hidalgo, art. 207, fr. V).

Personas migrantes

Ante la ausencia de una obligación constitucional o legal previa, las Reglas establecieron una acción afirmativa para personas migrantes: cada partido debe registrar una fórmula en cualquiera de los 12 lugares de la Lista “A” de representación proporcional.

La persona postulada debe ser hidalguense en pleno ejercicio de sus derechos, acreditar al menos dos años de residencia en el extranjero previos a la elección, demostrar pertenencia o vínculo con la comunidad migrante y contar con inscripción en el Registro Federal de Electores y credencial para votar vigente. La calidad se acredita mediante el Formato 4 y la documentación correspondiente.

En caso de incumplimiento, las Reglas contemplan la reserva de la quinta fórmula de la Lista “A” y ajustes en la asignación de representación proporcional. Se trata, por tanto, de una acción afirmativa creada expresamente para el proceso electoral (IEEH, 2024c, arts. 4, 21, 22 y 31).

Elección de ayuntamientos

En ayuntamientos, las medidas inclusivas tienen un alcance territorial y posicional: inciden en las planillas, en los cargos de Presidencia Municipal, Sindicatura y Regidurías y, en ciertos casos, en municipios específicos.

Conforme al Código Electoral, los partidos políticos y, en su caso, las candidaturas independientes deben observar paridad vertical y horizontal:

Mujeres: paridad y acción afirmativa territorial

Vertiente	Regla aplicable a ayuntamientos
Horizontal	La mitad de las planillas debe estar encabezada por mujeres; si el número es impar, la diferencia favorece a las mujeres.
Vertical	Alternancia de género desde Presidencia Municipal, Sindicatura y Regidurías; las fórmulas deben ser del mismo género, salvo propietario hombre con suplente mujer.
Planillas impares	Cuando el número de fórmulas sea impar, la mayoría debe corresponder a mujeres.

Vertiente	Regla aplicable a ayuntamientos
Sustantiva	Uso de bloques de votación alta, media y baja para evitar concentrar mujeres en municipios con menor competitividad o rentabilidad electoral.

(IEEH, 2024c, art. 39; Código Electoral del Estado de Hidalgo, art. 119).

Las reglas y acciones afirmativas aprobadas por el Consejo General del IEEH conformaron un bloque de 27 municipios en los que los partidos solo podían postular mujeres. El acuerdo primigenio extendía la medida a candidaturas independientes; tras las impugnaciones, los tribunales permitieron que candidaturas independientes encabezadas por hombres compitieran en ese bloque por su naturaleza distinta de la de los partidos.

17 municipios exclusivos para mujeres	10 municipios indígenas exclusivos para mujeres indígenas
1. Atotonilco el Grande	1. Calnali
2. Singuilucan	2. Santiago de Anaya
3. Atotonilco de Tula	3. Cardonal
4. Tepetitlán	4. Tecozautla
5. Chapulhuacán	5. Chilcuautla
6. Tezontepec de Aldama	6. Tenango de Doria
7. Eloxochitlán	7. Huehuetla
8. Tlahuelilpan	8. Xochiatipan
9. Emiliano Zapata	9. Lolotla
10. Tlahuiltepa	10. Yahualica
11. Huichapan	
12. Tlanalapa	
13. Metztitlán	
14. Tepeji del Río de Ocampo	
15. Nopala de Villagrán	
16. Tulancingo de Bravo	
17. Francisco I. Madero	

(IEEH, 2024c, arts. 37 y 39.3-4; Código Electoral del Estado de Hidalgo, art. 66, fr. II Bis).

Aunque la paridad es una obligación constitucional y legal, la reserva de 27 Presidencias Municipales exclusivamente para mujeres constituyó una medida adicional del IEEH para hacer efectiva la paridad sustantiva. En los 10 municipios indígenas reservados, la candidata debía acreditar también pertenencia indígena calificada.

Personas indígenas

En el ámbito municipal, las Reglas distinguen municipios indígenas y municipios con representación indígena. En los primeros, la Presidencia Municipal debe recaer en una persona indígena con pertenencia indígena calificada; en los 23 municipios con representación indígena deben registrarse las fórmulas previstas en el artículo 295 o del Código Electoral. En ambos casos, el vínculo comunitario debe cumplir los requisitos del artículo 11 de las Reglas y corresponder a una comunidad del municipio.

Las disposiciones incorporan también paridad indígena: debe observarse paridad horizontal en las presidencias municipales y, cuando el número de fórmulas indígenas de una planilla sea impar, la mayoría corresponderá a mujeres indígenas. En los 10 municipios indígenas reservados exclusivamente para mujeres, la Presidencia debe encabezarse por una mujer con pertenencia indígena calificada (IEEH, 2024c, arts. 42-47; Código Electoral del Estado de Hidalgo, art. 295 o).

Personas con discapacidad

En ayuntamientos, la obligación de postular personas con discapacidad depende de la población municipal. En los 14 municipios con más de 50,000 habitantes deben registrarse al menos dos fórmulas completas y, en los 70 restantes, al menos una. Con las salvedades previstas para municipios indígenas, la regla aplica a partidos, coaliciones, candidaturas comunes, candidaturas independientes e independientes indígenas; la discapacidad se acredita con los requisitos médicos previstos para diputaciones.

Los municipios sujetos a la obligación de dos fórmulas son Actopan, Atotonilco de Tula, Cuauhtepac de Hinojosa, Huejutla de Reyes, Ixmiquilpan, Mineral de la Reforma, Pachuca de Soto, Tepeapulco, Tepeji del Río de Ocampo, Tezontepec de Aldama, Tizayuca, Tula de Allende, Tulancingo de Bravo y Zempoala (IEEH, 2024c, arts. 48-49).

Personas jóvenes

Cada planilla debe incluir al menos una fórmula completa de personas menores de 30 años dentro de los cuatro primeros cargos: Presidencia Municipal, Sindicatura, Primera Regiduría o

Segunda Regiduría. Propietaria y suplente deben cumplir el requisito de edad y las reglas de género y alternancia.

Para hacer efectiva la medida, las Reglas permiten ajustar la fórmula si se ubica fuera de los cuatro primeros lugares y reservar la cuarta posición cuando no exista una postulación que cumpla el requisito (IEEH, 2024c, arts. 50 y 62).

Personas de la diversidad sexual y de género

En ayuntamientos, los partidos deben registrar al menos una fórmula completa de personas de la diversidad sexual y de género en las planillas de 12 municipios con más de 50,000 habitantes: Actopan, Atotonilco de Tula, Cuauhtepac de Hinojosa, Mineral de la Reforma, Pachuca de Soto, Tepeapulco, Tepeji del Río de Ocampo, Tezontepec de Aldama, Tizayuca, Tula de Allende, Tulancingo de Bravo y Zempoala. La fórmula puede ocupar cualquier posición y la pertenencia se acredita mediante manifestación bajo protesta de decir verdad y el Formato 3 para efectos de paridad. Las postulaciones no binarias no pueden reducir el piso constitucional del 50 % de candidaturas para mujeres. Para candidaturas independientes e independientes indígenas, la norma prevé la posibilidad, pero no la obligación, de incorporar estas fórmulas (IEEH, 2024c, arts. 51, 52 y 61).

La medida presentó una limitación: aunque inicialmente se consideraron municipios con más de 50,000 habitantes, Ixmiquilpan y Huejutla de Reyes quedaron fuera porque la concurrencia de otras acciones afirmativas y grupos de atención prioritaria impedía incorporar una medida adicional sin afectar la integración normativa.

Personas migrantes

Las Reglas no establecen una acción afirmativa migrante para ayuntamientos; la medida fue diseñada exclusivamente para diputaciones locales de representación proporcional.

Matriz comparativa: diputaciones y ayuntamientos

Grupo	Diputaciones Locales	Ayuntamientos	Naturaleza predominante
Mujeres	$\geq 50\%$ en MR; alternancia en Lista “A”; ajustes de RP para integración paritaria.	Paridad horizontal, vertical y sustantiva; bloques; 27 Presidencias Municipales exclusivas para mujeres, 10 de ellas indígenas.	Paridad constitucional/legal + acción afirmativa territorial municipal.
Personas indígenas	Fórmulas indígenas obligatorias en 6 distritos indígenas; pertenencia indígena calificada y paridad indígena.	Presidencia indígena en municipios indígenas; fórmulas indígenas en 23 municipios con representación indígena; paridad indígena.	Regla especial con remisión a arts. 295 v y 295 o del Código.
Personas con discapacidad	≥ 1 fórmula por partido en Lista “A”; garantía de acceso efectivo de al menos una fórmula en RP.	2 fórmulas en 14 municipios >50 mil habitantes; 1 fórmula en los otros 70.	Medida inclusiva; en diputaciones vinculada al art. 207-V del Código.
Personas jóvenes	≥ 1 fórmula; puede ser MR o RP; si es RP, en uno de los 2 primeros lugares.	≥ 1 fórmula dentro de los primeros 4 lugares de la planilla.	Acción afirmativa ante ausencia reconocida de obligación legal previa.
Diversidad sexual y de género	≥ 1 fórmula por partido en Lista “A”; acceso efectivo de al menos una fórmula en RP.	≥ 1 fórmula en 12 municipios >50 mil habitantes; cualquier posición de la planilla.	Acción afirmativa/inclusiva; diputaciones articuladas con art. 207-V.
Personas migrantes	≥ 1 fórmula por partido en Lista “A”; requisitos de residencia en el extranjero y vínculo migrante.	No existe medida específica en las Reglas.	Acción afirmativa expresa exclusivamente para diputaciones.

Las Reglas acompañaron las cuotas y criterios con requerimientos, reservas, corrimientos, sustituciones y, en algunos casos, procedimientos sancionadores para asegurar su eficacia.

Grupo / regla	Medida frente al incumplimiento	Referencia
Indígenas	Reserva de la fórmula del distrito indígena hasta acreditar la calidad y ajustar, en su caso, la paridad indígena.	Arts. 27 y 33
Discapacidad	Si no existe fórmula en Lista “A”, puede negarse/reservarse la fórmula del lugar 3.	Art. 28
Juventud	Reserva del lugar 2 o movimiento de la fórmula joven hacia uno de los dos primeros lugares de la Lista “A”.	Art. 29
Diversidad sexual y de género	Reserva del lugar 4 de la Lista “A” cuando se omita la fórmula correspondiente.	Art. 30
Migrantes	Reserva de la fórmula 5 de la Lista “A” y consecuencias en la asignación de RP.	Art. 31

Ayuntamientos: precisiones de la postulación

Las reglas de postulación también precisaron mecanismos de corrección frente al incumplimiento (IEEH, 2024c).

Las Reglas preveían mecanismos correctivos específicos: corrimientos para colocar una fórmula de mujer en una Presidencia Municipal reservada (Art. 56 reglas) y ajustes para corregir paridad horizontal, vertical o sustantiva (Art. 57). En municipios indígenas procedían corrimientos o reserva de fórmula ante incumplimientos de pertenencia calificada o paridad indígena (Arts. 58-59). La omisión de la fórmula de discapacidad permitía reservar el último lugar de la planilla (Art. 60); la de diversidad sexual y de género daba lugar al procedimiento sancionador (Art. 61); y la fórmula joven podía reubicarse o, si no existía, reservarse el lugar cuatro (Art. 62).

Las sustituciones debían conservar las mismas calidades o condiciones de la fórmula original. Por ello, una candidatura registrada para cumplir una medida indígena, juvenil, migrante u otra condición protegida no podía sustituirse por una persona que hiciera nugatorio su cumplimiento (IEEH, 2024c, arts. 32-34 y 63-64).

Resistencias e impugnaciones: la cadena jurisdiccional

Tras diversas mesas de trabajo, el Consejo General aprobó el Acuerdo IEEH/CG/063/2023, impugnado de inmediato por diversos actores políticos ante el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo y revocado por el TEEH el 2 de enero de 2024.

El 16 de febrero de 2024, la Sala Regional Ciudad de México modificó la sentencia local sin restituir el acuerdo y redefinió sus efectos. En cumplimiento, el IEEH emitió el Acuerdo IEEH/CG/004/2024 y después el IEEH/CG/024/2024, que se convirtió en el instrumento operativo y fue confirmado en las principales vías posteriores. Las reconsideraciones ante la Sala Superior fueron desechadas.

La cadena impugnativa comprende los medios de impugnación y resoluciones mediante los cuales personas o partidos controvierten una determinación; en este caso, las reglas aprobadas por el IEEH.

Después del 25 de febrero de 2024, la secuencia dejó de ser lineal. A partir del IEEH/CG/024/2024 se abrieron rutas paralelas: una impugnación federal directa (*per saltum*), una vía local y otra que pasó por la Sala Superior, fue reencauzada a la Sala Regional, continuó ante el TEEH y regresó finalmente a la Sala Regional.

En materia electoral, los medios de impugnación no tienen efectos suspensivos; por ello, las reglas permanecían vigentes mientras no existiera una resolución en contrario. Esta condición incidió en la certeza de los actores políticos respecto del desenlace de normas que ellos mismos habían controvertido.

Línea del tiempo secuencial

La siguiente tabla ordena cronológicamente los actos y resoluciones principales y permite identificar el momento en que la secuencia se abre en rutas paralelas.

Fecha	Autoridad / expediente	Actuación y efecto
31 oct 2023	IEEH/CG/063/2023	El IEEH aprueba las reglas inclusivas de postulación.
02 ene 2024	TEEH-JDC-086/2023 y acum.	El TEEH revoca el Acuerdo 063/2023 y ordena emitir nuevas reglas.

Fecha	Autoridad / expediente	Actuación y efecto
18 ene 2024	IEEH/CG/004/2024	Primer acuerdo de cumplimiento de la sentencia local.
25 ene 2024	SUP-JRC-2/2024 y acum.	Sala Superior declara competente a la Sala Regional CDMX y reencauza.
01 feb 2024	TEEH-JDC-086/2023-INC-1	TEEH desecha el incidente de incumplimiento.
16 feb 2024	SCM-JDC-7/2024 y acum.	Sala Regional modifica la sentencia local y redefine sus efectos.
19 feb 2024	TEEH-JDC-006/2024 y acum.	TEEH desecha las impugnaciones contra IEEH/CG/004/2024 por quedar sin materia.
20 feb 2024	Incidente de aclaración SCM-JDC-7	Se promueve aclaración; referencia posterior localizada, sin resolución autónoma separada en el índice consultado.
25 feb 2024	IEEH/CG/024/2024	Segundo acuerdo de cumplimiento, emitido conforme a SCM-JDC-7/2024.
28 feb 2024	Incidente SCM-JDC-7/2024 (Inc2)	Un partido plantea incumplimiento contra la ejecución de la sentencia federal.
12 mar 2024	SCM-JRC-17/2024 y acum.	Sala Regional conoce per saltum y confirma IEEH/CG/024/2024.
12 mar 2024	SUP-JRC-17/2024 y acum.	Sala Superior reencauza otros medios a la Sala Regional CDMX para decidir sobre el per saltum.
14 mar 2024	TEEH-JDC-042/2024 + RAP-006/2024	TEEH confirma IEEH/CG/024/2024 en lo impugnado.
14 mar 2024	SCM-JDC-7/2024 (Inc2)	Sala Regional declara infundado el incidente de incumplimiento.
16 mar 2024	SCM-JRC-20/2024 y acum.	Sala Regional reencauza al TEEH por falta de agotamiento de instancia local.

25 feb 2024	IEEH/CG/024/2024	Segundo acuerdo de cumplimiento, emitido conforme a SCM-JDC-7/2024.
20 mar 2024	SUP-REC-84/2024 y acum.	Sala Superior desecha reconsideraciones contra SCM-JDC-7/2024.
21 mar 2024	TEEH-RAP-008/2024	TEEH confirma IEEH/CG/024/2024.
27 mar 2024	SUP-REC-149/2024 155/2024 + REC-	Sala Superior desecha reconsideraciones contra SCM-JRC-17/2024.
04 abr 2024	SUP-JDC-476/2024	Sala Superior reencauza a la Sala Regional el juicio contra TEEH-RAP-008/2024.
18 abr 2024	SCM-JDC-705/2024	Sala Regional confirma TEEH-RAP-008/2024.

El Acuerdo IEEH/CG/063/2023 fue revocado y no recuperó vigencia. SCM-JDC-7/2024 modificó la sentencia local, pero no revirtió la revocación del acto originario. El cumplimiento se concretó en IEEH/CG/024/2024, confirmado por la Sala Regional en SCM-JRC-17/2024, por el TEEH en TEEH-JDC-042/2024 y TEEH-RAP-008/2024, y nuevamente por la Sala Regional en SCM-JDC-705/2024. La Sala Superior desechó las reconsideraciones localizadas contra las dos principales sentencias de la Sala Regional.

Resultados: inclusión, diversidad y pluralidad en Hidalgo

Las reglas de postulación y las acciones afirmativas reconfiguraron la integración municipal de Hidalgo al ampliar el acceso de mujeres y grupos de atención prioritaria a cargos públicos. El cambio no se limita a las alternancias partidistas: también incorpora nuevas voces y agendas en los gobiernos municipales. Desde la teoría de la representación, esta composición social es relevante para analizar la presencia política de grupos históricamente excluidos (Phillips, 1995). Los datos permiten dimensionar el alcance de esa transformación:

Integración de los ayuntamientos de Hidalgo (2024–2027) por grupo de atención prioritaria

Cargo	Totales cargo	por Género	Acción afirmativa o GAP
Presidencia	84	41 mujeres / 43 hombres	28 GAP (33.3%): 26 indígenas, 1 joven y 1 persona con discapacidad. 56 N/A (66.7%).
Sindicatura	97	57 mujeres / 40 hombres	36 GAP (37.1%): 29 indígenas, 6 jóvenes y 1 persona con discapacidad. 61 N/A (62.9%).
Regiduría	912	533 mujeres / 378 hombres / 1 persona no binaria	456 GAP (50.0%): 234 indígenas, 109 jóvenes, 101 personas con discapacidad, 11 de la diversidad sexogenérica y 1 persona migrante. 456 N/A (50.0%).
TOTAL	1,093	631 mujeres / 461 hombres / 1 persona no binaria	520 GAP (47.6%) / 573 N/A (52.4%).

Distribución de los 520 integrantes GAP: 289 personas indígenas; 116 personas jóvenes; 103 personas con discapacidad; 11 personas de la diversidad sexogenérica; y 1 persona migrante.

Integración porcentual por municipio

Municipio	Total	Género M / H / NB	Con GAP	% GAP	N/A	% N/A
Acatlán	11	6 / 5 / 0	2	18.2%	9	81.8%
Acaxochitlán	14	7 / 7 / 0	10	71.4%	4	28.6%
Actopan	18	9 / 9 / 0	4	22.2%	14	77.8%
Agua Blanca de Iturbide	11	6 / 5 / 0	6	54.5%	5	45.5%
Ajacuba	11	7 / 4 / 0	2	18.2%	9	81.8%
Alfajayucan	11	6 / 5 / 0	8	72.7%	3	27.3%
Almoloya	11	6 / 5 / 0	2	18.2%	9	81.8%
Apan	14	9 / 5 / 0	2	14.3%	12	85.7%
Atitalaquia	14	7 / 7 / 0	2	14.3%	12	85.7%
Atlapexco	11	6 / 5 / 0	11	100.0%	0	0.0%
Atotonilco de Tula	18	10 / 8 / 0	5	27.8%	13	72.2%
Atotonilco el Grande	14	8 / 6 / 0	5	35.7%	9	64.3%
Calnali	11	6 / 5 / 0	11	100.0%	0	0.0%
Cardonal	11	7 / 4 / 0	11	100.0%	0	0.0%
Chapantongo	11	6 / 5 / 0	2	18.2%	9	81.8%
Chapulhuacán	11	8 / 3 / 0	4	36.4%	7	63.6%
Chilcuautila	11	7 / 4 / 0	11	100.0%	0	0.0%
Cuautepec de Hinojosa	18	10 / 8 / 0	6	33.3%	12	66.7%
El Arenal	11	6 / 5 / 0	4	36.4%	7	63.6%
Eloxochitlán	11	6 / 5 / 0	4	36.4%	7	63.6%
Emiliano Zapata	11	7 / 4 / 0	5	45.5%	6	54.5%
Epazoyucan	11	7 / 4 / 0	2	18.2%	9	81.8%

Municipio	Total	Género M / H / NB	Con GAP	% GAP	N/A	% N/A
Francisco I. Madero	14	9 / 5 / 0	1	7.1%	13	92.9%
Huasca de Ocampo	11	6 / 5 / 0	3	27.3%	8	72.7%
Huautla	11	6 / 5 / 0	11	100.0%	0	0.0%
Huazalingo	11	6 / 5 / 0	10	90.9%	1	9.1%
Huehuetla	11	7 / 4 / 0	10	90.9%	1	9.1%
Huejutla de Reyes	22	11 / 11 / 0	22	100.0%	0	0.0%
Huichapan	14	9 / 5 / 0	4	28.6%	10	71.4%
Ixmiquilpan	18	10 / 8 / 0	18	100.0%	0	0.0%
Jacala de Ledezma	11	7 / 4 / 0	3	27.3%	8	72.7%
Jaltocán	11	6 / 5 / 0	9	81.8%	2	18.2%
Juárez Hidalgo	11	6 / 5 / 0	4	36.4%	7	63.6%
La Misión	11	7 / 4 / 0	2	18.2%	9	81.8%
Lolotla	11	7 / 4 / 0	10	90.9%	1	9.1%
Metepec	11	6 / 5 / 0	4	36.4%	7	63.6%
Metztitlán	11	9 / 2 / 0	5	45.5%	6	54.5%
Mineral de la Reforma	21	13 / 8 / 0	4	19.0%	17	81.0%
Mineral del Chico	11	6 / 5 / 0	3	27.3%	8	72.7%
Mineral del Monte	11	6 / 5 / 0	2	18.2%	9	81.8%
Mixquiahuala	14	8 / 6 / 0	3	21.4%	11	78.6%
Molango de Escamilla	11	6 / 5 / 0	4	36.4%	7	63.6%
Nicolás Flores	11	7 / 4 / 0	10	90.9%	1	9.1%
Nopala de Villagrán	11	8 / 3 / 0	2	18.2%	9	81.8%
Omitlán de Juárez	11	7 / 4 / 0	2	18.2%	9	81.8%
Pachuca de Soto	22	11 / 11 / 0	7	31.8%	15	68.2%
Pacula	11	6 / 5 / 0	8	72.7%	3	27.3%
Pisaflores	11	6 / 5 / 0	3	27.3%	8	72.7%
Progreso de Obregón	11	8 / 3 / 0	3	27.3%	8	72.7%
San Agustín Metzquitlán	11	7 / 4 / 0	2	18.2%	9	81.8%
San Agustín Tlaxiaca	14	8 / 6 / 0	3	21.4%	11	78.6%
San Bartolo Tutotepec	11	8 / 3 / 0	11	100.0%	0	0.0%
San Felipe Orizatlán	14	7 / 7 / 0	14	100.0%	0	0.0%
San Salvador	14	7 / 7 / 0	12	85.7%	2	14.3%
Santiago de Anaya	11	6 / 5 / 0	11	100.0%	0	0.0%
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	14	7 / 7 / 0	3	21.4%	11	78.6%
Singuilucan	11	7 / 4 / 0	4	36.4%	7	63.6%

Municipio	Total	Género M / H / NB	Con GAP	% GAP	N/A	% N/A
Tasquillo	11	6 / 5 / 0	11	100.0%	0	0.0%
Tecozautla	14	9 / 5 / 0	10	71.4%	4	28.6%
Tenango de Doria	11	7 / 4 / 0	11	100.0%	0	0.0%
Tepeapulco	18	9 / 9 / 0	9	50.0%	9	50.0%
Tepehuacán de Guerrero	14	7 / 7 / 0	13	92.9%	1	7.1%
Tepeji del Río de Ocampo	18	10 / 8 / 0	6	33.3%	12	66.7%
Tepetitlán	11	6 / 5 / 0	3	27.3%	8	72.7%
Tetepango	11	6 / 5 / 0	2	18.2%	9	81.8%
Tezontepec de Aldama	18	11 / 7 / 0	4	22.2%	14	77.8%
Tianguistengo	11	6 / 5 / 0	11	100.0%	0	0.0%
Tizayuca	22	12 / 9 / 1	5	22.7%	17	77.3%
Tlahuelilpan	11	7 / 4 / 0	2	18.2%	9	81.8%
Tlahuiltepa	11	7 / 4 / 0	3	27.3%	8	72.7%
Tlanalapa	11	8 / 3 / 0	2	18.2%	9	81.8%
Tlanchinol	14	8 / 6 / 0	13	92.9%	1	7.1%
Tlaxcoapan	11	6 / 5 / 0	3	27.3%	8	72.7%
Tolcayuca	11	7 / 4 / 0	2	18.2%	9	81.8%
Tula de Allende	22	12 / 10 / 0	6	27.3%	16	72.7%
Tulancingo	22	13 / 9 / 0	6	27.3%	16	72.7%
Villa de Tezontepec	11	6 / 5 / 0	2	18.2%	9	81.8%
Xochiatipan	11	7 / 4 / 0	10	90.9%	1	9.1%
Xochicoatlán	11	6 / 5 / 0	5	45.5%	6	54.5%
Yahualica	11	7 / 4 / 0	11	100.0%	0	0.0%
Zacualtipán de Ángeles	14	7 / 7 / 0	6	42.9%	8	57.1%
Zapotlán de Juárez	11	6 / 5 / 0	2	18.2%	9	81.8%
Zempoala	18	9 / 9 / 0	4	22.2%	14	77.8%
Zimapán	14	8 / 6 / 0	12	85.7%	2	14.3%
TOTAL ESTATAL	1,093	631 / 461 / 1	520	47.6%	573	52.4%

Fuente: Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH), “Integración de 83 Ayuntamientos 2024–2027” e “Integración del Ayuntamiento de Cuautepec de Hinojosa”. Elaboración y cálculos propios a partir de las fichas de integración proporcionadas.

Nota: M = mujeres; H = hombres; NB = persona no binaria. Las categorías de acción afirmativa se conservan conforme a la denominación utilizada en la fuente.

En términos agregados, de un total de 1,093 integrantes de los ayuntamientos, 520 corresponden a una acción afirmativa o a un grupo de atención prioritaria (47.6%), mientras que 573 aparecen como N/A (52.4%). La integración por género es de 631 mujeres, 461 hombres y una persona no binaria. Aunque la distribución territorial es heterogénea, la presencia de estas candidaturas fue significativa en la conformación de los gobiernos municipales.

Conclusiones

La cadena impugnativa del Acuerdo IEEH/CG/063/2023 muestra que la construcción de las reglas inclusivas no fue lineal: sucesivas decisiones administrativas y jurisdiccionales obligaron al IEEH a reformular, motivar y precisar el alcance de sus medidas.

Aunque el Acuerdo IEEH/CG/063/2023 fue revocado por el TEEH, el proceso jurisdiccional produjo un nuevo marco operativo. La Sala Regional Ciudad de México modificó la sentencia local sin restituir el acuerdo originario y redefinió los efectos que debían orientar al Instituto. El esquema definitivo se concretó en el Acuerdo IEEH/CG/024/2024, emitido en cumplimiento de SCM-JDC-7/2024 y acumulados y posteriormente confirmado en las principales vías de revisión.

El itinerario confirma que la igualdad sustantiva debe armonizarse con certeza y legalidad mediante reglas oportunas y una motivación reforzada. Para ello, las autoridades electorales deben documentar la subrepresentación, la idoneidad de las medidas y sus efectos sobre otros derechos y principios del sistema electoral (Fredman, 2016; TEPJF, 2014a).

Los resultados muestran un avance sustantivo en la representación política de las mujeres. El antecedente histórico señalado en este trabajo era un máximo de 19 municipios gobernados por mujeres y, en la elección de 2020, de 15. Frente a ese punto de partida, la integración derivada del proceso 2023-2024 modificó de manera relevante su presencia al frente de los gobiernos municipales.

La acción afirmativa aprobada por el Consejo General del IEEH tuvo, por tanto, un efecto político e institucional relevante y dejó un precedente para la discusión sobre paridad sustantiva municipal.

El proceso también incorporó medidas para personas indígenas, personas con discapacidad, juventudes y personas de la diversidad sexual y de género. En conjunto, estas reglas dejaron precedentes jurídicos y políticos sobre la capacidad de los organismos electorales locales para

favorecer una integración más plural de los espacios de representación (Young, 2000; Phillips, 1995).

Los retos rumbo a las elecciones 2027

Los organismos electorales han impulsado medidas en favor de grupos históricamente vulnerables, pero su consolidación exige armonización legislativa. A agosto de 2026, antes del inicio del proceso federal y de los procesos locales, diversos precedentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación plantean límites y exigencias para el diseño de medidas por los OPLE. Esto resulta relevante porque las acciones afirmativas son medidas temporales y razonables dirigidas a corregir desventajas y discriminación histórica.

Entre los precedentes recientes destaca SUP-REC-172/2026 y acumulados (Jalisco), en el que la Sala Superior revocó parcialmente los lineamientos del IEPC Jalisco al considerar excesiva la reserva exclusiva de ocho presidencias municipales para mujeres, por rebasar la facultad reglamentaria y afectar la autodeterminación partidista.

También resultan relevantes SG-JDC-18/2026 y acumulados (Chihuahua), donde la Sala Guadalajara ordenó que, ante una eventual falta de armonización legislativa, el Instituto Electoral local emita las medidas afirmativas necesarias para garantizar la participación política indígena en 2026-2027; y SM-JDC-334/2024 (Zacatecas), donde la Sala Monterrey revocó parcialmente un acuerdo del IEEZ porque el cumplimiento de la acción afirmativa de discapacidad en la lista de diputaciones de representación proporcional no respetó la ubicación reservada para la medida.

La cadena de impugnación de Guanajuato (SM-JRC-12/2024 y acumulados; SM-JRC-20/2024 y acumulados) también obligó a rehacer y sustituir acuerdos del IEEG sobre acciones afirmativas para personas con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual y migrantes, y constituye un referente sobre motivación, razonabilidad y diseño diferenciado.

Bajo este escenario deberán construirse las reglas de postulación rumbo a las elecciones 2027, equilibrando progresividad, competencia legal, certeza y eficacia institucional.

Bibliografía y fuentes consultadas

Referencias académicas

- Crenshaw, K. (1989) 'Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics', University of Chicago Legal Forum, 1989(1), pp. 139-167.
- Dahl, R.A. (1971) Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven: Yale University Press.
- Fredman, S. (2016) 'Substantive equality revisited', International Journal of Constitutional Law, 14(3), pp. 712-738. doi:10.1093/icon/mow043.
- Nohlen, D. (1994) Sistemas electorales y partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica.
- Phillips, A. (1995) The Politics of Presence. Oxford: Clarendon Press.
- Pitkin, H.F. (1967) The Concept of Representation. Berkeley: University of California Press.
- Reynolds, A., Reilly, B. y Ellis, A. (2005) Electoral System Design: The New International IDEA Handbook. Stockholm: International IDEA.
- Young, I.M. (2000) Inclusion and Democracy. Oxford: Oxford University Press.

Fuentes normativas, institucionales y jurisprudenciales

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917, texto vigente consultado en 2026).
- Código Electoral del Estado de Hidalgo (texto vigente consultado en agosto de 2026).
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH) (2023) Acuerdo IEEH/CG/063/2023, por el que se aprobaron las reglas inclusivas de postulación para el Proceso Electoral Local 2023-2024.
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH) (2024a) Acuerdo IEEH/CG/004/2024, emitido en cumplimiento de la sentencia TEEH-JDC-086/2023 y acumulados.
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH) (2024b) Acuerdo IEEH/CG/024/2024, emitido en cumplimiento de la sentencia SCM-JDC-7/2024 y acumulados.
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH) (2024c) Reglas Inclusivas de Postulación de Candidaturas a Diputaciones Locales y Ayuntamientos para el Proceso Electoral Local 2023-2024, versión vigente derivada de los acuerdos de cumplimiento.
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH) (s.f.) Integración de 83 Ayuntamientos 2024-2027 e Integración del Ayuntamiento de Cuauhtémoc de Hinojosa. Documentos de integración electoral.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2022) Acuerdo INE/CG869/2022, relativo a la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales e identificación de distritos indígenas.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020) Censo de Población y Vivienda 2020. México: INEGI.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2010) Expediente Varios 912/2010, relacionado con el caso Radilla Pacheco.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2011) Contradicción de Tesis 293/2011.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2014a) Jurisprudencia 30/2014, Acciones afirmativas. Naturaleza, características y objetivo de su implementación.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2014b) Jurisprudencia 43/2014, Acciones afirmativas. Tienen sustento en el principio constitucional y convencional de igualdad material.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2015) Jurisprudencia 11/2015, Acciones afirmativas. Elementos fundamentales.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Regional Ciudad de México (2024a) SCM-JDC-7/2024 y acumulados, sentencia de 16 de febrero de 2024.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Regional Ciudad de México (2024b) SCM-JRC-17/2024 y acumulados, sentencia de 12 de marzo de 2024.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Regional Ciudad de México (2024c) SCM-JDC-705/2024, sentencia de 18 de abril de 2024.

Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo (TEEH) (2024a) TEEH-JDC-086/2023 y acumulados, sentencia de 2 de enero de 2024.

Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo (TEEH) (2024b) TEEH-JDC-042/2024 y acumulado TEEH-RAP-006/2024, sentencia de 14 de marzo de 2024.

Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo (TEEH) (2024c) TEEH-RAP-008/2024, sentencia de 21 de marzo de 2024.