



# Representatividad de partidos. Vigilancia del padrón electoral y listas nominales





## **Representatividad de partidos.**

Vigilancia del padrón electoral  
y listas nominales



# **Representatividad de partidos.**

Vigilancia del padrón electoral  
y listas nominales

Joaquín Ordóñez Sedeño

**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

México, 2022

324.633 M6

O765j

Ordóñez Sedeño, Joaquín, autor.

Representatividad de partidos : Vigilancia del padrón electoral y listas nominales / Joaquín Ordóñez Sedeño. -- 1.ª edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2022.

1 recurso en línea (65 páginas). (Criterios Electorales)

Incluye referencias bibliográficas: (páginas 63-65).  
ISBN 978-607-708-602-4

1. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Sala Regional Toluca - Sentencias. 2. Justicia electoral - Medios de impugnación electoral - México. 3. Sujetos del derecho electoral - Partidos políticos - México. 4. Padrón electoral - Lista nominal de electores - México. 5. Principios constitucionales - Principio del sistema representativo - México. 6. Derechos humanos - Derechos políticos - Derechos del ciudadano. I. Ordóñez Sedeño, Joaquín, autor. II. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. III. Título.

### **Criterios Electorales**

*Representatividad de partidos.*

*Vigilancia del padrón electoral y listas nominales*

1.ª edición, 2022.

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

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

Teléfonos 55-5728-2300 y 55-5728-2400.

[www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx)

[editorial@te.gob.mx](mailto:editorial@te.gob.mx)

Coordinación académica: Escuela Judicial Electoral.

Edición: Dirección General de Documentación.

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

ISBN 978-607-708-602-4

# Directorio

## **Sala Superior**

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Indalfer Infante Gonzales

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Magistrado José Luis Vargas Valdez

## **Comité Académico y Editorial**

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Dr. José de Jesús Orozco Henríquez

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Gloria Ramírez Hernández

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. . . . .	15
Importancia de la representación para los partidos políticos en un medio democrático. . . . .	21
Interés de los partidos políticos en el padrón electoral y las listas nominales . . . . .	31
Objeto de la representación de los partidos ante las comisiones locales de vigilancia . . . . .	41
Representatividad de los partidos para el buen funcionamiento de las elecciones . . . . .	49
Conclusión. . . . .	59
Fuentes consultadas . . . . .	63



# Presentación

En la actualidad, resulta inconcebible pensar en los sistemas democráticos sin la existencia de los partidos políticos, los cuales se han convertido en actores clave de los procesos electorales y, en el caso de México, representan no solo un puente comunicante entre la sociedad y el Estado, sino que conforman el principal medio para el acceso y ejercicio del poder público.

Si bien las candidaturas independientes constituyen desde la reforma electoral de 2014 una nueva opción para el ejercicio del voto y la elección de gobernantes, sin duda, los partidos continúan siendo el principal medio para ofertar candidaturas y obtener cargos de gobierno; de ahí que desempeñan un rol central para la organización política de la sociedad y, más específicamente, en la definición de las dinámicas sociopolíticas durante los procesos electorales.

En ese contexto, al reconocer su papel central frente a la ciudadanía y los órganos electorales, resulta pertinente analizar el concepto de representatividad de los partidos como uno de sus principales mecanismos para el ejercicio democrático; además, estos son responsables de la vigilancia de los principales instrumentos comiciales: el padrón electoral y las listas nominales. De ahí que estudiar de manera crítica la relevancia de los partidos en este campo constituye un ejercicio oportuno y necesario. Esta es justamente la tarea que se ha propuesto Joaquín Ordóñez en la presente obra de la colección Criterios Electorales.

A partir del análisis de la sentencia ST-RAP-16/2019 de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el autor desarrolla un estudio que aporta a la reflexión crítica en torno a la relación entre partidos políticos, representatividad y democracia. Aquí, el concepto de representación se aborda no solamente en relación con la ciudadanía, sino también con los órganos electorales,

toda vez que el caso que se analiza versa acerca de la demanda de un partido local para acreditar a los representantes propietario y suplente ante la Comisión de Vigilancia de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Hidalgo.

A partir de la decisión de la Sala Regional Toluca sobre este particular, Ordóñez, a lo largo de cuatro apartados centrales, primero, reflexiona acerca de la importancia de la representación de los partidos políticos en una democracia; posteriormente, discute el interés de los partidos en torno al padrón electoral y las listas nominales; en un tercer apartado analiza el objeto de la representación de los institutos políticos ante las comisiones locales de vigilancia, y, finalmente, profundiza en el estudio de la representatividad de los partidos para el buen funcionamiento de las elecciones en una democracia.

Mediante ese recorrido, el autor subraya que es innegable el vínculo existente entre partidos y procesos comiciales y, en consecuencia, con los derechos político-electorales de la ciudadanía y con los órganos en la materia responsables de organizar el ejercicio de estos. En tal sentido, destaca que la intervención o vigilancia de los partidos respecto a la integración de documentos fundamentales —como el padrón electoral y las listas nominales— puede pensarse como un medio que permite reforzar esos vínculos y, con ello, fortalecer los procesos democráticos.

Ello resulta relevante porque dichos instrumentos de registro son indispensables para garantizar que la ciudadanía disfrute de sus derechos fundamentales —como el de la posibilidad de sufragio y, más aún, la elección de gobernantes—, pues si una persona no se encuentra inscrita en ellos no podrá acceder a otro instrumento básico para la emisión del voto en México: la credencial de elector.

A partir del caso analizado y de las reflexiones planteadas, el autor señala que estrechar las relaciones entre partidos políticos, órganos electorales y ciudadanía puede conformar un mecanismo para proteger la representatividad de los partidos y abonar a las buenas prácticas electorales, lo que, en consecuencia, contribuirá al fortalecimiento de la democracia.

Quienes integran el TEPJF hacen votos para que la presente obra pueda contribuir a la reflexión y difusión del conocimiento acerca del rol de los partidos políticos en la sociedad mexicana, así como a

comprender de qué manera la acción de las instituciones judiciales electorales puede coadyuvar no solo a garantizar, sino a ampliar la visión respecto al ejercicio y tutela de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

*Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación*



# Introducción

El presente trabajo aporta una revisión crítica y actualizada acerca del concepto de la representatividad de los partidos como uno de los instrumentos con los que cuentan esos institutos políticos para intervenir en el logro de los grandes objetivos democráticos que se plantean en la forma de gobierno en México; lo anterior, en su carácter de actores importantes en los procesos electorales, impulsores de esa democracia y, específicamente, vigilantes de otros instrumentos de suma trascendencia comicial: el padrón electoral y las listas nominales.

Todo ello, mediante la revisión y el análisis académicos de los argumentos y razonamientos contenidos en la sentencia del 26 de agosto de 2019, emitida por la autoridad resolutora, la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), recaída en el recurso de apelación ST-RAP-16/2019,<sup>1</sup> lo cual, a la vez, permitirá la crítica constructiva que aporte a la difusión, la comprensión y, en última instancia, la legitimación de los criterios electorales, que son, también, democráticos.

El antecedente se encuentra en esa resolución emitida con motivo de un recurso de apelación (RAP) interpuesto por el Partido Encuentro Social (PES) de Hidalgo en contra del vocal del Registro Federal de Electores de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral (INE) en esa entidad —señalado como autoridad responsable—, quien declaró improcedente una solicitud de dicho instituto político consistente en acreditar a los representantes propietario y suplente ante la Comisión de

---

<sup>1</sup> En el acuerdo de cumplimiento de esa resolución, del 12 de septiembre de 2019, la Sala Regional Toluca llegó a la conclusión de que la autoridad responsable cumplió con lo ordenado.

Vigilancia de la Junta Local Ejecutiva del INE en Hidalgo. La Sala Regional Toluca resolvió en el sentido de revocar la respuesta de la autoridad responsable y, por lo tanto, le ordenó:

- 1) Registrar a los representantes del PES Hidalgo ante la Comisión de Vigilancia de la Junta Local Ejecutiva<sup>2</sup> en un plazo de tres días.
- 2) Hacer lo anterior del conocimiento público.
- 3) Informar a la Sala Regional Toluca de su cumplimiento en los tres días siguientes a la realización del registro mencionado.

En el RAP, el PES local argumentó que la negativa emitida por la autoridad responsable respecto del registro de sus representantes restringe, indebida y desproporcionadamente, el derecho que tiene de revisar, vigilar y coadyuvar en la actuación de la autoridad electoral, en este caso, en relación con el padrón y las listas nominales de Hidalgo, lo cual lo posiciona —según declaró el partido— en una situación de desigualdad frente a los partidos políticos nacionales —los cuales sí cuentan con la debida representación—. También dijo que es necesaria una ponderación de los valores y principios contenidos en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en específico, en la sección que expresa que la integración de los órganos de vigilancia del padrón electoral será mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales, así como en la parte relativa de su artículo 116, al igual que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE) y el Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral (RIINE); todo lo anterior con la finalidad —según dicho partido— de

garantizar su participación en el órgano de vigilancia del padrón electoral y las listas nominales, en tanto cuentan con los mismos derechos que los partidos políticos nacionales, respecto de la elección local en la que le corresponde participar (ST-RAP-16/2019, 6).

Una de las conclusiones a las que llegó la Sala Regional Toluca en la resolución analizada es que los partidos políticos nacionales son iguales

---

<sup>2</sup> Desde luego, con la revisión y la satisfacción de los requisitos legales.



a los locales, debido a la esencia de su participación en una democracia; lo anterior al considerar, desde luego, el ámbito de actuación o de intervención, ya sea local o nacional, por lo que ambos casos tienen los mismos derechos, como el de representación. Asimismo, el organismo jurisdiccional señaló que el agravio hecho valer por el PES Hidalgo resultó fundado en virtud de que la autoridad responsable no lo hizo ni motivó adecuadamente en el oficio por qué negó el registro de representantes de dicho partido ante la Comisión de Vigilancia de la Junta Local Ejecutiva del INE en Hidalgo, al no haber incluido la

totalidad de los preceptos aplicables al caso y los que fueron invocados fueron interpretados restrictivamente, por lo que las razones que llevaron a la responsable a concluir la referida negativa son discordantes con el contenido de las normas (ST-RAP-16/2019, 7).

En efecto, si las razones o las premisas que se proponen como sustento del argumento son diferentes a las normas que se invocan —es decir, son discordantes—, entonces se produce una incongruencia en el resultado de ese criterio, por lo que los criterios para concluir así son también discordantes con las normas invocadas; lo anterior ocurre con mayor motivo si las normas que debieron considerarse como sustento del argumento son, además de diferentes, insuficientes.

Es el caso de la autoridad responsable, ya que tomó en cuenta únicamente algunos preceptos que resultan no solo ser suficientes, sino que, además, los interpretó de forma incorrecta y también restrictiva. En consecuencia, se produjo un error de subsunción en el razonamiento emitido, el cual le otorgó una aparente validez para negar el registro de representantes del PES Hidalgo. Asimismo, el organismo jurisdiccional confirmó lo que dicho partido expresó en su medio de impugnación: que la Sala Regional Toluca ya había emitido el criterio consistente en que “los partidos políticos locales tienen derecho a acreditar y, consecuentemente, a participar en las comisiones locales de vigilancia” (ST-RAP-16/2019).

El criterio al que se ha hecho referencia fue sostenido por este órgano jurisdiccional al resolver los recursos de apelación ST-RAP-10/2019 y ST-RAP-11/2019. En dichos precedentes la Sala Toluca analizó: a) la función de la autoridad electoral, relativa al padrón electoral y la lista de electores, así como al derecho de los partidos políticos de vigilar y

coadyuvar con dicha función estatal, y b) la normativa constitucional, legal y reglamentaria aplicable al caso, a partir de lo cual concluyó que es derecho de los partidos políticos locales a formar parte, por conducto de sus representantes, del órgano local de vigilancia de la autoridad electoral, respecto del padrón electoral y las listas nominales correspondientes en el Estado al que correspondan (ST-RAP-16/2019, 7).

Todo ello deja en claro que los partidos políticos tienen derecho de representación en un órgano federal a pesar de que su ámbito territorial de funcionamiento sea solo estatal, siempre y cuando se cumpla con el requisito de que la representatividad sea específicamente para su funcionamiento en el ámbito estatal, como ocurre en el caso que se analiza; por lo tanto, ese criterio resulta tan contundente que por sí solo debería haber sido suficiente para lograr que la autoridad responsable accediera a lo solicitado.

Lo sostenido en los criterios referidos por parte de la Sala Regional Toluca es, en esencia, que el INE es el órgano que tiene la atribución de conformar el padrón electoral y la lista nominal, no solo en cuanto a los procesos electorales federales, sino también respecto a los estatales. Asimismo, deviene interesante lo establecido en el artículo 41 de la Constitución, el cual señala que “Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales” (CPEUM, artículo 41, párrafo segundo, base V, apartado A, párrafo segundo, 2020).

Eso resulta ser sumamente claro y solo una interpretación forzada<sup>3</sup> podría conducir a entender tal precepto en el sentido de que los partidos políticos locales no pueden involucrarse en los órganos de vigilancia del padrón. Además, la Constitución establece que le corresponde al INE, respecto a los procesos electorales (no solo federales, sino estatales), el padrón y la lista nominal (CPEUM, artículo 41, párrafo segundo, base V,

---

<sup>3</sup> Entiéndase que, más que restrictiva —como lo refiere el Partido Encuentro Social Hidalgo y, finalmente, también la Sala Regional Toluca—, resulta sumamente forzada, ya que la sola literalidad del texto constitucional indica —en específico, en cuanto al vocablo *mayoritariamente*—, sin más complicaciones hermenéuticas, que no solo los partidos políticos nacionales, sino también los locales, tienen el derecho de colocar representantes en los órganos de vigilancia del padrón electoral.

apartado B, inciso a, numeral 3, 2020), y también que, en los comicios de los estados, los organismos públicos locales electorales (OPLE) ejercerán sus funciones en todas las materias no reservadas al INE (CPEUM, artículo 41, párrafo segundo, base V, apartado C, párrafo primero, numeral 10, 2020), precisamente como las referentes al padrón y a las listas nominales.

De la misma manera y congruente con lo anterior, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que una de las atribuciones específicas del INE es relativa al padrón y a la lista nominal (LGIPE, artículo 32, párrafo 1, inciso a, fracción III, 2017) y establece que dicho organismo “se encargará de formar y administrar el padrón electoral y la lista de electores” (LGIPE, artículo 133, párrafo 1, 2017).

Como se puede observar, la problemática se circunscribe al análisis del concepto de representación, pero en relación con los partidos políticos frente a los órganos electorales y no respecto al ciudadano directamente, a pesar de que la representación ciudadana sí tiene una injerencia importante en la partidista, ya que la premisa conceptual en la cual se apoyan ambas modalidades es precisamente la representación; es decir, se trata de un concepto alterno al utilizado de forma tradicional de representación del ciudadano, como un ente al que es necesario hacer presente en las diversas posiciones gubernamentales, al llevar su voz, su voluntad y su decisión a esos ámbitos, aunque no de manera directa, sino mediante un intermediario que se denomina representante. Dicho concepto tradicional es un buen punto de partida teórico para comprender a cabalidad el relativo a los partidos; lo anterior, en virtud de que ambos elementos —ciudadanos e institutos políticos— y, consecuentemente, los dos tipos de representatividad, así como sus derivados —representatividad ciudadana y representatividad partidaria— están inmersos en la conceptualización y la idealización de una democracia. Por ello, para la comprensión de la referida sentencia es necesario el análisis y la revisión que dan pie a las respuestas de las siguientes interrogantes:

- 1) ¿Cuál es la importancia y la finalidad general de la figura de la representación?
- 2) ¿Cuál es la importancia y la finalidad particular de la figura de la representación de los partidos políticos ante los órganos electorales?

- 3) ¿Cuál es el interés de los partidos políticos en el padrón electoral y en las listas nominales?
- 4) ¿Cuál es el objeto de la figura de la representación de los partidos políticos ante las comisiones locales de vigilancia y, en particular, ante la Comisión de Vigilancia de la Junta Local Ejecutiva del INE en Hidalgo?
- 5) ¿Es indispensable la figura de la representación de los partidos políticos para un adecuado funcionamiento del sistema electoral en un medio democrático?

Las respuestas a estas preguntas aportarán un panorama general que derive en la revisión a la resolución ST-RAP-16/2019, así como en los criterios, las razones y los argumentos expuestos y ponderados que apuntalaron la decisión tomada. Además, esos cinco cuestionamientos son los puntos de partida por los cuales se tiene que abordar el criterio emitido por la Sala Regional Toluca, ya que todos ellos refieren al meollo teórico y jurídico de dicho documento, que es la figura de la representación como medio específico para que los partidos puedan intervenir en los órganos encargados del desarrollo, la organización y la vigilancia de los procesos electorales, es decir, la representatividad de los institutos políticos.

No solo eso, sino que, además, en la resolución aquí analizada se contienen razones, argumentos y criterios que parten de la esencia teórica y práctica de una democracia como fundamento del sistema de elecciones en México, por lo que dicha representatividad de los partidos políticos es examinada desde la perspectiva de instrumento para la democracia. Todo ello, desde luego, sin perder de vista el hecho motivador del RAP, que básicamente es la vigilancia del padrón electoral y de las listas nominales.

# Importancia de la representación para los partidos políticos en un medio democrático

El sistema democrático es el sustento de los sistemas electorales y, en general, de los instrumentos y los mecanismos necesarios para conformar gobiernos, específicamente lo referente a los cargos de elección popular. De esa manera, la reflexión y el análisis de la temática relativa a la representatividad de los institutos políticos se debe realizar con base en la consideración de que “son entidades de interés público” (CPEUM, artículo 41, base I, párrafo primero, 2020) y, por lo tanto, subyacen en un medio democrático. Por ello, para dar contestación a la segunda de las interrogantes expuestas anteriormente —¿cuál es la importancia y la finalidad particular de la figura de la representación de los partidos políticos ante los órganos electorales?— es necesario, en principio, responder esta otra: ¿cuál es la importancia y la finalidad general de la figura de la representación?

Lo anterior, a fin de precisar la esencia de la representación en general, para luego abordar la representación de los partidos en su carácter de agrupación de ciudadanos que conforman institutos políticos con base en el cumplimiento de ciertos requisitos; con esto se podría establecer una adecuada discusión acerca de la esencia de su representación, es decir, de una partidaria. De ese modo, la representación como idea ligada a los procesos democráticos y electorales es una de las fuentes de mayor importancia para la teorización en materia política, desde la perspectiva del Estado como forma política, cuya base se encuentra en las conformaciones sociales.

La representación es una de las ideas más profundamente innovadoras, ricas y complejas del pensamiento político moderno y lo es hasta el punto de que puede afirmarse con propiedad que la representación funda la moderna teoría política desde el momento en que permite teorizar

racionalmente el Estado como una forma política de concentración del poder con un fundamento estrictamente social (Criado 2012, 83).

Más allá de la importancia que ya tenía la figura de la representación, está, además, su relevancia respecto al medio político y a los sistemas democráticos y electorales, con un cuantioso impacto en la teoría del Estado, pero también en la teoría constitucional, ya que

la representación política ha sido durante dos siglos una categoría central del constitucionalismo a través de la cual se han pretendido explicar y sistematizar las complejas, y a menudo contradictorias, relaciones que se dan entre derecho y política, entre Estado y sociedad (Criado 2012, 79).

En efecto, no es posible hacer de lado la importancia y la complejidad que tienen esas relaciones de poder entre el Estado y sus detentadores, por un lado, y la sociedad y sus integrantes, por el otro.

La representación cumple dos funciones esenciales en el constitucionalismo contemporáneo, que se corresponden con dos momentos o aspectos de esta. Por una parte, la función de unificación política en el vértice del Estado. Esta función se corresponde con un concepto estático de representación como situación o poder del representante que expresa el Estado como unidad de decisión, es decir, como dominación. Por otra parte, la función de mediación e integración de los intereses sociales fragmentados en el aparato del Estado (Criado 2012, 80).

En efecto, los partidos y los órganos de gobierno —sobre todo los que tienen una función electoral— se hacen democráticos en la medida en que forman parte de un sistema de representantes —lo cual incluye, desde luego, su nombramiento y su funcionamiento—. Aquí se debe tener presente que el concepto de representación, desde el punto de vista de la política, se encuentra ligado al estudio y el análisis de las relaciones existentes entre votantes, candidatos, partidos, elecciones, reglas electorales, legislaturas y actividad legislativa (Powell 2004, 280). De esa manera, respecto a la parte teórica de la política, lo importante está en las instituciones representativas y en aquellos sujetos inmersos en el fenómeno de la representación, ya sea como representantes o como representados. En suma, la representación como concepto —y también como

fenómeno— jurídico, político y social alude a una cierta especificidad en cuanto a la ideología política, democrática y, por ende, electoral, ya que en todos esos tipos de representación se comparten muchos aspectos que tienen en común.

La representación política también supone ciertas afinidades y rasgos ideológicos, políticos y/o culturales entre las y los representados y sus representantes, porque idealmente deberían compartir intereses, visiones, tradiciones o proyectos (Rosales y Rojas 2012, 18).

Sin embargo, resulta necesario comprender, con una mayor pertinencia, el concepto de representación, pero no de aquel relativo a los ciudadanos frente a los detentadores del poder público, sino al relacionado con la actividad de los partidos frente a los órganos electorales; por ello, de inicio, se debe considerar la definición de representar.

Volver a presentar<sup>4</sup> y, por extensión, hacer presente algo o alguien que no está presente. Esto es, actuar en nombre o por cuenta de otra cosa o persona. Por ende, al sujeto que representa se le conoce como “representante”<sup>5</sup> y a la acción o hecho de representar se le denomina “representación”. La diferenciación específica que hace a la representación “política” es que el representante está vinculado al titular del poder político. Por tanto, en una democracia, los representantes deben encarnar al pueblo y a la voluntad popular (Flores 1999, 215).

De lo anterior se obtienen algunos elementos importantes para la comprensión del concepto de representación; por ejemplo, queda claro que se trata de un verbo cuya acción consiste en hacer presente a alguien que no lo está; esto, desde luego, desde el punto de vista metafórico, ya que eso materialmente no sucede. También implica otro verbo: actuar en nombre o por cuenta de otra persona, y eso deja explicado el aspecto metafórico de “hacer presente a alguien que no lo está”, aunque

---

<sup>4</sup> *Representar*, del latín *repraesentare*, contiene dos prefijos: *re*, que significa ‘hacia atrás’ o ‘reiteración’ y *prae*, que significa ‘mucho’ o ‘más’; esto, junto con el verbo *esse*, que significa ‘ser’, ‘estar’ o ‘existir’ (Corominas 1987).

<sup>5</sup> También puede ser *representador*, es decir, el que representa.

alude a una carga de responsabilidad, ya que la actuación del representante se convierte en la del representado. Un tercer elemento de interés es que —ya referido, en concreto, a la representación política— hay una vinculación hacia un titular del poder político, lo cual es comprensible si se considera que la actuación del representante se toma como ejecutada por el representado. Finalmente, debe haber una encarnación del representado y de su voluntad, lo que refuerza ese vínculo que existe entre ambas personas.

En ese punto resulta interesante la definición de representación que incluye la mención de ser una “actuación sustantiva por otros” (Pitkin 2014, 265), y lo es debido a que no se trata solo de una actuación en nombre de otra u otras personas, sino que dicha actuación es de carácter sustantivo, lo cual le otorga una mayor importancia porque alude de manera directa a situaciones sustanciales y no meramente accesorias o accidentales. En ese mismo sentido, dicha definición involucra que la representación es “actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos” (Pitkin 2014, 265), y esto complementa lo antes mencionado, ya que el representante no solo actúa en nombre de otro u otros, sino que, además, lo hace en congruencia con sus intereses y eso genera una obligación en dos sentidos:

- 1) Del representante hacia el representado, ya que debe conocer cuáles son esos intereses.
- 2) Del representado hacia el representante, ya que se los debe dar a conocer y comunicar, lo que puede ocurrir en forma de mandatos.

El último elemento de esa definición comprende la sensibilidad; es decir, el representante debe actuar en nombre de su representado de una manera en la que sea receptivo a sus asuntos y sus problemas con la finalidad de ponerles solución, sobre todo en aquellos casos en los que, por sus características, la representación debe ejecutarse con especial cuidado. Todo ello refuerza la idea de que entre el representante y el representado existe un vínculo específico que no debe ser tomado a la ligera.

En virtud de la existencia de esos vínculos —los cuales, aunque metafóricos, resultan ser sumamente específicos—, el representado puede



darle a su representante indicaciones, instrucciones, órdenes, etcétera, para que la actuación a su nombre se realice como la desea, por lo que se convierte, entonces, en una suerte de mandatario que debe obedecer las instrucciones de su mandante —es decir, de su representado—.<sup>6</sup> Se ha considerado que ello tiene su origen en el parlamentarismo.

Desde el punto de vista jurídico el parlamentarismo tuvo el efecto de introducir en el sistema un elemento de representación efectiva que anteriormente no existía. Ciertamente, en el régimen parlamentario el cuerpo de electores no se limita a elegir sino a conservar sobre sus elegidos ciertos medios de control que hace que éstos no pueden estar en oposición persistente a su voluntad. En cierto modo la voluntad de los elegidos debe adaptarse a la voluntad de los electores (Cabo 1994, 64).

Ese control que conservan los electores lo ejercen en su carácter de representados, pues al elegir a su representante lo hacen en el entendido de que se respetará su voluntad (indicaciones, instrucciones, órdenes, etcétera) y es por ello que la conducta de los representantes, al encarnar a

---

<sup>6</sup> Sin embargo, algunos doctrinarios consideran que esto no siempre es así. Aquí algunos ejemplos: 1) “Para que un grupo humano sienta a alguien como su representante, frecuentemente le exige algo más que ‘seguimiento’. También le pide iniciativa, conducción, liderazgo [...] en muchísimos rubros el representante no es subordinado de sus representados, por la simple razón que estos o no le han dado, o no están siquiera en condiciones (por falta de información, y aún de aptitud) de darle tales instrucciones” (Sagüés 1990, 8). 2) “La representación en derecho constitucional no es una forma de mandato, sino que procede de una concepción organicista [...]. Por esta razón, consideramos que no podemos hablar de mandato representativo, sino desde un punto de vista meramente retórico, puesto que [...] el concepto moderno de representación reside, precisamente, en la ausencia de cualquier mandato y en la afirmación de la soberanía del representante, con la finalidad de justificar su competencia legislativa” (Brunet 2012, 250). 3) “La cuestión es, en efecto, si serían más ‘representativos’ si reprodujeran fielmente esa realidad. O, lo que es lo mismo, si la representación política es una representación reflejo de la realidad [...] En primer lugar este método de representar políticamente tiene algunas dificultades severas para incorporar la voluntad de los representados. [...] una buena ‘muestra’ estadística, es decir, un órgano de decisión configurado con arreglo a métodos ‘demoscópicos’ sería seguramente más representativo que un órgano integrado por miembros elegidos por los representados” (Laporta 1989, 122).

los representados y al actuar en su nombre, debe adaptarse a la voluntad de estos expresada en esas indicaciones, instrucciones y órdenes, de tal manera que hay una concertación de dos voluntades, la del representado y la del representante, y juegan un papel de suma importancia en el momento en que se concreta la representación en el medio jurídico, político o social de que se trate.

El acercamiento al supuesto necesario para que pueda hablarse jurídicamente de representación (la existencia de dos voluntades, una de ellas anterior y en cierta manera prevalente a la otra) resulta evidente (Cabo 1994, 64).

En efecto, de las dos voluntades que conforman el fenómeno de la representación, la primera de ellas —la que temporalmente hablando se da primero (que es la del representado o mandante) y que se transmite en un posterior momento (al representante o mandatario)— es la de mayor importancia, ya que contiene las indicaciones u órdenes del ente que las da, es decir, de la persona (representado) que le ordena a otra (representante) o que le transmite ciertas instrucciones para que sean ejecutadas en el momento en que la representación se concreta. También se ha considerado por la doctrina que el concepto de representación resulta ser más amplio que aquel atribuido solo a la función de quienes ocupan un cargo de elección popular en representación de un sector de la población.

El concepto de representación es semánticamente denso y evocador: una imagen pictórica puede representar un objeto del mundo; un actor representa a un personaje; un abogado actúa con conocimiento de las leyes y la técnica legal para promover los intereses de su cliente en las instancias apropiadas. Los monarcas, a diferencia de Luis XIV, representan al Estado, como lo hacen también los presidentes en las democracias constitucionales (Monsiváis 2013, 55).

La representación como fenómeno jurídico, pero, sobre todo, político y social, se trata de una relación, ya que el vínculo establecido de representantes con representados genera una articulación entre, por un lado, los que detentan el poder público y, por otro lado, quienes están sometidos a dicho poder; por ello, se ha considerado como dependencia coyuntural entre el poder público y la sociedad.

El concepto de representación denota también el tipo de relación que existe entre los detentadores del poder público y los sometidos a él. Se trata, en este caso, de un concepto dinámico de representación que atiende a las formas de articulación entre poder y sociedad [...] Las formas de articulación y comunicación entre sociedad y Estado pueden sistematizarse mediante la división entre representación frente al poder y representación en el poder (Criado 2012, 85).

De acuerdo con Marcos Criado de Diego, se trata de una articulación entre representante y representado, y aquí surge una división: representación frente al poder y representación en el poder, lo cual se traduce —a efectos del tema que se ocupa en este trabajo— en una representación frente al órgano electoral que también puede considerarse como una representación en dicho órgano.

Como se puede ver, el concepto de representación como fenómeno jurídico y político involucrado en las prácticas democráticas —sobre todo, en las contemporáneas— e inmerso también en los procesos comiciales es un elemento hasta cierto punto indispensable, ya que no es posible la realización de muchos procedimientos, prácticas y formalidades en general, derivados o anidados en los medios democráticos y electorales.

Que la representación política ha sido siempre un concepto de difícil configuración, también por razones terminológicas, es tan cierto como la imposibilidad de prescindir de él para denominar una relación que necesariamente ha de estar en la base del Estado constitucional democrático, como lo estuvo, aunque con otros contenidos, pero siempre como elemento legitimador en anteriores formas de dominación política estatal (Portero 1991, 119).

Al orientar los esfuerzos analíticos de la representación hacia la política y lo que ello conlleva en un Estado, y con la finalidad de una mejor comprensión, la doctrina la ha clasificado en dimensiones. Así, en principio, se ha considerado que la representación como fenómeno político y social alude a una parte de la teoría contractualista de Thomas Hobbes, en la que se sostiene que, para hacer que el hombre salga de ese estado de naturaleza en el que se ve sumergido desde su nacimiento, es necesario, además de un contrato social, aplicar el concepto

de representación, ya que por medio de ese mecanismo posiblemente la ciudadanía le conceda a un ciudadano el derecho de ser su representante, lo que se traduce en una autorización que esta le otorga para que sus acciones sean consideradas como si las hubiera hecho la propia ciudadanía (Pitkin 2014, 46).

En suma, la representación es un concepto simbólico que se relaciona con la construcción y edificación del Estado en su carácter de entidad abstracta, en la que se conjugan otros elementos humanos, como el de la población, cuya forma de expresar su voluntad —voluntades individuales que, en conjunto, se vuelven una general— resulta complicada y hasta conflictiva, por lo que es imperativo resolver el problema de cómo ese pueblo puede expresarla, si tal voluntad no es, precisamente, una entidad tangible, sino abstracta.

La solución a lo anterior es, precisamente, la representación, ya que con esta se puede concretar —o, al menos, se le puede restar o contrarrestar el carácter abstracto y etéreo de la voluntad general—, convirtiéndola en una expresión de la voluntad cuantificable —si no es que, incluso, tangible—. De esa manera, la representación se transforma en el mecanismo idóneo para que los partidos políticos —en cuanto entidades de interés público conformadas por ciudadanos individuales— puedan hacerse presentes ante los órganos de gobierno y, también mediante ella, hacerse tangibles y devenir en entidades físicas, cuyas expresiones y tomas de decisiones pueden, en consecuencia, materializarse.

Los actos del representante de los partidos tendrán una característica de poder que se traduzca jurídicamente en actos de aquellos a los que representan y su voluntad será la de esos institutos políticos. Lo anterior llega al extremo en el que, incluso, la voluntad de los partidos deja de existir y solo sobreviene cuando el representante actúa y se expresa en su nombre y representación. Así de importante resulta esa figura jurídica.

Otro aspecto de gran relevancia en la finalidad de la representación es el de la defensa de los intereses, ya que los representantes se eligen

para que se hagan cargo, defiendan, argumenten, los temas y los intereses que son comunes. Así, la comunidad lo hace su representante y lo coloca en un órgano de discusión y decisión del gobierno. Es la actuación de uno o varios miembros en nombre de otros en defensa de sus intereses (Rosales y Rojas 2012, 17).

De esa manera, y al recapitular para responder a la pregunta con la que inició este apartado, la finalidad general de la figura de la representación se debe establecer con los siguientes elementos mínimos:

- 1) La posibilidad de hacer presente a alguien que no lo está.
- 2) La actuación en nombre o por cuenta de otra persona.
- 3) Una encarnación de la voluntad del titular del mandato.
- 4) Una vinculación hacia el titular del mandato.
- 5) La conducta y las decisiones deben adaptarse a la voluntad del titular del mandato.
- 6) Una previa concertación de voluntades entre el mandante y el mandatario.
- 7) Una articulación entre representante y representado.
- 8) La representación frente a una entidad y en su interior.

De ese modo, de los anteriores elementos se obtiene la respuesta a la pregunta respecto a la finalidad particular de la figura de la representación de los partidos ante los órganos electorales, y se puede afirmar que su importancia para estos en un medio democrático estriba en que los institutos políticos pueden hacerse presente —por medio de un representante— sin necesidad de que toda su estructura partidista lo esté, además de que ese representante puede actuar en nombre o por cuenta del partido político del que se trate, ya que ocurre una especie de encarnación de la voluntad del titular del mandato —en este caso, el partido político, que es una suerte de mandante—, así como una vinculación, lo cual obliga a que la conducta y las decisiones del representante —que es una suerte de mandatario— deban adaptarse a la voluntad del mandante. Asimismo, hay una previa concertación de voluntades entre el representante y el partido que representa, lo cual produce una articulación entre ambos que se concreta, ya sea frente a los órganos electorales o en su interior. Al final, todo ello es para llevar a cabo acciones consistentes en revisar, vigilar y coadyuvar a nombre del instituto político respectivo.



## Interés de los partidos políticos en el padrón electoral y las listas nominales

Una vez que se tienen los elementos mínimos, a fin de comprender la importancia que tiene la representación para los partidos en un medio democrático, se puede partir hacia su revisión y análisis y así responder la siguiente cuestión: ¿cuál es el interés de los partidos políticos en el padrón electoral y las listas nominales? Lo anterior, en virtud de que la interrogante tiene mucha relación con el contenido impugnativo que fue argumentado por el PES Hidalgo y que fue resuelto por la Sala Regional Toluca.

Así, para encontrar una respuesta adecuada, hay que tener presente que en una democracia cuyo sistema electoral está basado en un sistema de partidos<sup>7</sup> se debe establecer una serie de prerrogativas y posibilidades, a fin de que los institutos políticos puedan fungir adecuadamente y lograr su objetivo democrático, que es el de colocar ciudadanos en los cargos públicos de elección popular. Por ello, para que puedan lograrlo, se prevén instrumentos, mecanismos, derechos y garantías, y una de esas posibilidades que se les otorgan es precisamente la relativa al padrón electoral y las listas nominales, que son dos de los elementos del proceso electoral sin los cuales no podría funcionar el sistema de elecciones y, como consecuencia, el sistema democrático se vería afectado.

De esa manera, resulta importante conocer el objetivo democrático de esos dos elementos del proceso electoral. Así, el padrón electoral es un registro o censo de todos los ciudadanos que reúnen los requisitos para ser votantes y que, finalmente, pueden formar parte de la lista

---

<sup>7</sup> Esto, ya que los partidos son el principal medio por el cual los ciudadanos aspiran a los cargos de elección popular, no obstante la existencia del mecanismo orientado a la posibilidad de postular candidatos de manera independiente a tales institutos políticos.

nominal y contar con una credencial para votar. Debido a lo anterior, es necesario considerar:

En el padrón electoral constará la información básica de los varones y mujeres mexicanos, mayores de 18 años que han presentado la solicitud a que se refiere el párrafo 1 del artículo 135<sup>8</sup> de esta Ley, agrupados en dos secciones, la de ciudadanos residentes en México y la de ciudadanos residentes en el extranjero (LGIPE, artículo 128, párrafo 1, 2017).

Pero también:

El padrón electoral contiene la información básica de las personas físicas mexicanas, mayores de edad, que han solicitado su inscripción al mismo, tanto residentes en México como en el extranjero, y se conforma con la aplicación de la técnica censal, la inscripción directa y personal de la ciudadanía, así como con la información respecto de los fallecimientos, habilitaciones, inhabilitaciones o rehabilitaciones de los derechos políticos de las personas (ST-RAP-16/2019, 8).

Eso significa que el padrón electoral funge como un registro de los ciudadanos mexicanos, si se entiende por estos lo que establece la Constitución: “Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir” (CPEUM, artículo 34, 2020). Por ello, resulta importante y necesario tener actualizado el padrón electoral con los movimientos normales que podría llegar a sufrir derivado de fallecimientos, habilitaciones, inhabilitaciones, etcétera, por lo que el órgano gubernamental encargado de administrarlo es precisamente el INE, mediante los órganos pertinentes.

Los servicios inherentes al padrón electoral son prestados por el Instituto Nacional Electoral, por conducto de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y sus vocalías en las juntas locales y distritales

---

<sup>8</sup> El artículo 135 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que “Para la incorporación al Padrón Electoral se requerirá solicitud individual” (LGIPE, artículo 135, 2017) y refiere los requisitos que se deben reunir y la formalidad a cumplir para realizar dicha solicitud.



ejecutivas del propio instituto. Dicho registro es [...] de interés público, y tiene por objeto [...] [constituir] la base para la expedición de las credenciales para votar con la que la ciudadanía puede ejercer su derecho al voto (ST-RAP-16/2019, 9).

De lo anterior se desprende con claridad el objetivo que tiene el padrón electoral en su carácter de registro realizado con apoyo en la mencionada técnica censal: constituir la base para que a los ciudadanos que reúnan los requisitos puedan expedirles las credenciales para votar, que serán usadas, principalmente, para ejercer su derecho a sufragar. Ese es el objetivo primordial del padrón, el cual trasciende hasta el cumplimiento de uno de los objetivos medulares en una democracia representativa en la que se realizan elecciones para conformar los gobiernos.

Ahora bien, las listas nominales son el registro de todos los ciudadanos que hicieron su solicitud de inscripción al padrón y que, al cumplir los requisitos de ley, recibieron su credencial para votar.

Una vez llevado a cabo el procedimiento a que se refiere el artículo anterior,<sup>9</sup> se procederá a formar las listas nominales de electores del Padrón Electoral con los nombres de aquellos a los que se le haya entregado su credencial para votar (LGIPE, artículo 137, párrafo 1, 2017).

Justamente como se menciona en la resolución de la Sala Regional Toluca:

Las listas nominales de electores del padrón electoral se elaboran por la dirección ejecutiva del Registro Federal de Electores, con los nombres de aquellas personas a las que se les haya entregado su credencial para votar, agrupadas por distritos y secciones electorales, así como por país de residencia y entidad federativa, esto último, en el caso de que la credencial para votar haya sido expedida o renovada desde el extranjero (ST-RAP-16/2019, 9).

---

<sup>9</sup> Se refiere al artículo 136 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que establece que “Los ciudadanos tendrán la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determine el Instituto, a fin de solicitar y obtener su credencial para votar con fotografía” (LGIPE, artículo 136, 2017), y prevé el procedimiento por el cual podrán recibir su credencial para votar (LGIPE, artículo 136, párrafo 1, 2017).

La definición legal de las listas nominales es la siguiente:

Las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar (LGIFE, artículo 147, párrafo 1, 2017).

En tal virtud, el objetivo de las listas nominales es contar con un registro visual e inmediato con el cual se pueda cotejar la existencia de una credencial para votar, pero también, a fin de constatar que esta fue efectivamente entregada al ciudadano respectivo y que en la jornada electoral se le pueda permitir la emisión de su voto.

En tal sentido, dicha autoridad electoral [se refiere a las vocalías de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores] debe emitir los lineamientos con base en los cuales se establezcan los plazos y términos para el uso del padrón electoral y las listas de electores en los procesos electorales locales (ST-RAP-16/2019, 9).

Ahora bien, los ciudadanos son los primeros interesados en que el padrón electoral y las listas nominales se integren de forma adecuada y funcionen conforme a lo democráticamente esperado, ya que son los titulares del derecho de voto activo, pero no son los únicos, puesto que también los partidos tienen interés en ello. A fin de comprender el interés que dichos institutos políticos tienen respecto al padrón y las listas nominales, es necesario considerar el objetivo de los partidos, que está en definitiva relacionado con el de esos dos instrumentos electorales.

Por ello, es de destacarse el carácter competitivo que esos institutos políticos tienen frente a otros partidos y su ineludible relación con la ciudadanía, cuyos integrantes están debidamente registrados en el padrón y las listas nominales; esto último, en caso de que ya cuenten con su credencial que los habilita para emitir su voto el día de los comicios.

Como se puede observar, el funcionamiento de los partidos depende de los objetivos o incluso de la teleología del padrón y las listas, pero también hay una conexión coherente entre dos elementos: por un lado, el padrón electoral y las listas nominales, y, por otro lado, los partidos políticos, ya que el primero sirve de instrumento indispensable para

que el segundo pueda llevar a cabo su actividad —tanto de competencia con más partidos para su éxito en las elecciones como para el logro de sus objetivos ciudadanos y democráticos—. Esto produce un interés en los institutos políticos y este, a la vez, genera un derecho para que ellos puedan involucrarse en esos documentos o instrumentos de registro de la ciudadanía.

El interés se convierte en un derecho y este, a su vez, se transforma —con cierta frecuencia— en una prerrogativa, ya que los partidos no podrían funcionar de manera adecuada si el padrón y las listas no lo hacen, pues existe una relación de interdependencia entre ambos, según se vio, en el que un mal funcionamiento o un deficiente logro de los objetivos o incluso de la teleología de esos dos elementos puede llevar a un perjuicio, en un primer momento, contra los ciudadanos, pero también en detrimento de los derechos de los partidos, de tal manera que su interés se concreta precisamente en la posibilidad de vigilancia de ese padrón y de esas listas. No solo eso, sino que tal derecho —derivado de tal interés— se concreta también en la posibilidad de vigilarlas, lo cual depende de tener un representante al seno de los órganos cuya atribución sea, en efecto, esa vigilancia. De esa manera, los partidos tienen interés en el padrón y en las listas.

Con independencia de la vigilancia de la que pueden ser objeto las listas nominales por parte de la ciudadanía, el Instituto Nacional Electoral cuenta en su estructura con órganos de vigilancia del padrón electoral, a nivel nacional, local y distrital, los que se integran, mayoritariamente, con representantes de los partidos políticos nacionales, con el objeto de coadyuvar en los trabajos relativos al padrón electoral (ST-RAP-16/2019, 10).

En efecto, la ya citada porción normativa del artículo 41 de la CPEUM refiere que los órganos vigilantes del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales, pero también la legislación prevé la conformación de un órgano de vigilancia.

Para coadyuvar en los trabajos relativos al Padrón Electoral se integrará la Comisión Nacional de Vigilancia, que presidirá el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, con la participación de los partidos políticos nacionales (LGIPE, artículo 54, párrafo 2, 2017).

Lo anterior significa que, en la integración de los órganos de vigilancia del padrón electoral, no intervienen en exclusiva los partidos políticos nacionales, ya que, al utilizar el vocablo *mayoritariamente*, lo que autoriza a interpretar<sup>10</sup> es que los representantes de los partidos políticos nacionales deben ser en mayor número, no igual ni menor, lo cual, *a contrario sensu*, quiere decir que los partidos políticos locales no pueden tener representantes en igual ni en mayor cantidad que aquellos correspondientes a los nacionales; es decir, los partidos locales tienen la posibilidad —entiéndase, el derecho— de tener representantes siempre y cuando el número de ellos sea menor al de los nacionales, pero en ningún momento tal precepto se debe interpretar en el sentido de que los locales no pueden tener representante alguno; antes bien, el sentido interpretativo correcto es en cuanto a la posibilidad de sí tenerlos, siempre que no sea en igual ni en mayor cantidad que el de los nacionales.

La multicitada porción normativa del artículo 41 de la CPEUM establece que los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Al respecto, se debe considerar lo que el vocablo *mayoritario* significa: perteneciente o relativo a la mayoría, y este, a su vez, alude a la mayor parte de un número o de una serie de cosas, que en este caso se trata de la cantidad de representantes; además, no obstante que dicha porción normativa hace uso del concepto *mayoritario* —que ya de por sí generó confusión en cuanto al derecho de los partidos políticos locales—, otros cuerpos normativos ni siquiera lo incluyen:

- 1) La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que “Las comisiones de vigilancia se integrarán por: [...] b) Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales” (LGIPE, artículo 157, párrafo 1, inciso b, 2017).
- 2) El Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral señala que “La Comisión Local de Vigilancia se integrará por: [...] b) Un representante propietario y un suplente por cada Partido Político Nacional” (RIINE, artículo 75, párrafo 2, inciso b, 2020).

---

<sup>10</sup> Incluso al atender la literalidad de la norma constitucional.

Lo anterior es una clara contradicción entre lo establecido, por un lado, por la LGIPE y el RIINE y, por otro lado, por la CPEUM. Ahora bien, como su denominación lo indica, las comisiones de vigilancia tienen como función preponderante la de vigilar, conocer y opinar en cuanto al padrón electoral y las listas nominales y todo lo que ello conlleva.

Las comisiones de vigilancia tienen las siguientes atribuciones: a) Vigilar que la inscripción de los Ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo en los términos establecidos en esta Ley; b) Vigilar que las credenciales para votar se entreguen oportunamente a los ciudadanos; c) Recibir de los partidos políticos las observaciones que formulen a las listas nominales de electores; d) Coadyuvar en la campaña anual de actualización del Padrón Electoral; e) conocer y opinar sobre la ubicación de los módulos de atención ciudadana (LGIPE, artículo 158, párrafo 1, fracciones a, b, c, d y e, 2017).

Se trata de las atribuciones en relación con el proceso de inscripción de los ciudadanos en el padrón y las listas, el proceso de entrega de credenciales para votar, las quejas de los ciudadanos derivadas de lo anterior e, incluso, los procedimientos de atención ciudadana —por ejemplo, la ubicación de los módulos—. Incluye también la vigilancia del retiro, el resguardo y la probable destrucción de los formatos de las credenciales de elector que hayan sido canceladas por no haber sido recogidas por los ciudadanos. Las anteriores son las funciones que de manera preponderante tienen las comisiones, pero, en cuanto a las atribuciones concretas que específicamente tienen las comisiones locales de vigilancia, está la de

inhabilitar y destruir los tantos impresos de las listas nominales de electores definitivas y los listados adicionales entregados a los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes para la jornada electoral respectiva y remitir copia certificada de la constancia que lo acredite a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (ST-RAP-16/2019, 19).

En resumen, las comisiones de vigilancia tienen sus atribuciones dirigidas a salvaguardar el padrón electoral y las listas nominales de electores y, como consecuencia, la solicitud y la entrega de las credenciales

para votar con fotografía en el ámbito territorial que les corresponda —según se trate del nacional, local o distrital—. Sin embargo, la diferencia concreta entre la Comisión Nacional de Vigilancia y las locales es que las funciones de la primera resultan ser de carácter vinculatorio o de resolución, mientras que estas últimas tienen las de coadyuvancia, recomendación o solicitud y únicamente en la entidad federativa donde tienen competencia.

Cabe resaltar el derecho que tienen los partidos políticos —de ambos tipos, es decir, nacionales y locales— de participar en los comicios para la obtención de cargos públicos de elección popular y también para el logro de las finalidades que constitucionalmente tienen atribuidas. De ese derecho se desprende otro: participar en la preparación, el desarrollo y la vigilancia de los comicios, es decir, dichos institutos políticos son corresponsables de que los procesos electorales se realicen de manera adecuada y no sean simples espectadores de las actividades o de las funciones ejecutadas por los órganos del INE o de los institutos electorales de las entidades federativas, en su caso. De lo anterior surge otro derecho de los partidos: el de nombrar representantes ante los órganos del INE o ante los OPLE, y también está otro que complementa el conjunto de derechos que poseen: la posibilidad de defender sus intereses. Todo esto es factible mediante la figura de la representación, como se verá en el apartado siguiente.

Ahora bien, la Sala Regional Toluca, fundamentándose en la CPEUM —artículos 41, párrafo segundo, base I, párrafos primero y segundo, y 116, párrafo segundo, base IV, inciso e—, determinó que tanto los partidos políticos nacionales como los locales deben tener legalmente garantizado que “cuenten de manera equitativa con los elementos para llevar a cabo su función y actividades respecto de dichos comicios” (ST-RAP-16/2019, 29), y, de esto, fundamentó que los partidos locales “también tienen derecho de coadyuvar y vigilar el padrón electoral y las listas nominales de electores del ámbito territorial que les corresponde, esto es, las entidades federativas” (ST-RAP-16/2019, 29).

Para lo anterior, la Sala Regional tomó como premisa la atribución de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores respecto del padrón y las listas como un insumo para los procesos federal y de las entidades federativas; sin embargo, el razonamiento hubiera sido complementado con la mención de que, en virtud de que tanto los partidos

nacionales como los locales tienen el derecho de contar de manera equitativa con los elementos para participar en los comicios federal y locales —e incluso municipales—, y en virtud de que el padrón y las listas son un instrumento indispensable para la realización de las votaciones, luego entonces también los partidos locales tienen un derecho de coadyuvancia y vigilancia respecto de ese instrumento; lo anterior, independientemente de que la ley no les otorgue tal atribución de manera expresa. Así, la Sala Regional señaló que

si las comisiones locales tienen atribuciones para vigilar lo relativo al padrón electoral en el ámbito territorial en el que actúan, esto es, la entidad federativa que corresponda, y dicho padrón, así como las listas nominales de electores inciden en el proceso electoral local, debe entenderse que los partidos políticos locales, conforme a su naturaleza, tienen derecho a formar parte, mediante sus [sic] representación, de la Comisión Local de Vigilancia correspondiente a la entidad federativa en la que cuentan con registro (ST-RAP-16/2019, 30).

Tomando en cuenta que los partidos tienen como finalidad “promover la participación del pueblo en la vida democrática [y también] hacer posible su acceso al ejercicio del poder público [mediante el] sufragio universal, libre, secreto y directo” (CPEUM, artículo 41, base I, párrafo segundo, 2020), y considerando que el padrón electoral es un instrumento para hacer posible ese sufragio con las mencionadas características, en consecuencia, el interés de los institutos políticos respecto de ese padrón está íntimamente ligado con su objetivo; es decir, con el hecho de que sirve de base para que los ciudadanos que han reunido los requisitos reciban su credencial para votar, la cual los habilita para realizar esa actividad eminentemente democrática y, así, enviar un voto en favor de algún candidato postulado por un partido.<sup>11</sup>

Lo anterior significa que el instituto político se puede beneficiar o, por el contrario, resultar perjudicado, dependiendo de la cantidad de

---

<sup>11</sup> Esto no necesariamente tiene que ser así, ya que, como se vio, los partidos políticos no son el único medio por el cual los ciudadanos se pueden postular a algunos cargos de elección popular, pues existe la posibilidad de que lo hagan de forma independiente, es decir, sin tener la necesidad de que sea mediante un partido.

ciudadanos que potencialmente puedan recibir una credencial para votar en virtud de haber reunido los requisitos legales. En efecto, los partidos, así como los candidatos que postulan, resienten de forma directa la preferencia política de los ciudadanos que expresan su voluntad en las urnas el día de los comicios, pero solo de aquellos que cuentan con una credencial y que necesariamente integraron, primero, el padrón electoral.

El interés de los partidos en las listas nominales deriva del hecho de que estas se conforman con los nombres de los ciudadanos que han recibido su credencial para votar, una vez habiendo satisfecho los requisitos legales establecidos, por lo que resulta de suma importancia para esos institutos políticos, ya que dicho documento es el único medio por el cual es posible que los ciudadanos emitan un sufragio y, en consecuencia, deviene en un ciudadano votante que puede potencialmente influir en los resultados numéricos de la elección respectiva. La única excepción para lo anterior se encuentra establecida en la LGIPE:

Los electores votarán en el orden en que se presenten ante la mesa directiva de casilla, debiendo mostrar su credencial para votar o en su caso, la resolución del Tribunal Electoral que les otorga el derecho de votar sin aparecer en la lista nominal o sin contar con credencial para votar o en ambos casos (LGIPE, artículo 278, párrafo 1, 2017).

Esto quiere decir que el instrumento ordinario para que el ciudadano pueda votar es la credencial respectiva, al haber incluido de forma previa su nombre en la lista nominal y, desde luego, en el padrón electoral, mientras que la referida resolución del ТЕРПЕ es una forma extraordinaria de poder votar.



## Objeto de la representación de los partidos ante las comisiones locales de vigilancia

Una vez respondida la pregunta acerca del interés de los partidos políticos en el padrón electoral y en las listas nominales, ahora es posible responder la siguiente interrogante: ¿cuál es el objeto de la figura de la representación de los partidos políticos ante las comisiones locales de vigilancia y, en particular, ante la Comisión de Vigilancia de la Junta Local Ejecutiva del INE en Hidalgo? Para responder lo anterior, es necesario considerar que las comisiones locales de vigilancia constituyen un subsistema que forma parte del sistema de representación electoral —el cual, a su vez, se encuentra inmerso en otro gran sistema: el democrático—, y en este los partidos tienen la necesidad —el interés, como ya se vio en el apartado anterior— de hacerse presentes y conocer, de manera concreta —por medio de la figura de los representantes—, los hechos ocurridos, las decisiones tomadas, las resoluciones emitidas y todo lo que tenga relación con dicho subsistema, por lo que se vuelve uno de representación, en el que los institutos políticos pueden operar ejerciendo ese derecho para los fines ya conocidos.

Como ya se ha referido, los partidos son entidades de interés público, cuya finalidad es promover la participación del pueblo en la vida democrática —la cual constituye ese gran sistema—, además de que tienen otra finalidad de suma importancia para esa democracia: contribuir a la integración de los órganos de representación política y, en su carácter de organizaciones ciudadanas, tienen como objetivo hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo (CPEUM, artículo 41, base I, párrafo segundo, 2020).<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> La legislación secundaria, la Ley General de Partidos Políticos, también establece esencialmente lo mismo: “Los partidos políticos son entidades de interés público

Lo anterior representa las formas como, en específico, intervienen los partidos en los procesos electorales y de las que derivan sus derechos, obligaciones y prerrogativas, y destacan aquellas relativas a la integración de los órganos de representación política y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, lo cual se logra, preponderantemente, con el padrón electoral y con las listas nominales, como se mencionó en el apartado anterior.

Por otra parte, los partidos —como cualquier otra persona moral o figura jurídica análoga—, en la totalidad de sus integrantes, tienen la imposibilidad de acudir o de presentarse en los lugares o ante las autoridades necesarias, en las diferentes situaciones, con la finalidad de hacer valer sus derechos, o solo para hacer cumplir los deberes y las obligaciones que constitucional y legalmente tienen impuestos, por lo que sobreviene la necesidad de utilizar la figura de la representación, la cual evita el problema mencionado y genera la real posibilidad de que se puedan presentar ante los distintos órganos, en diversos lugares y en diferentes circunstancias. Como se ha visto, la Sala Regional Toluca determinó, de manera por demás precisa, que

si las comisiones locales tienen atribuciones para vigilar lo relativo al padrón electoral en el ámbito territorial en el que actúan, esto es, la entidad federativa que corresponda, y dicho padrón, así como las listas nominales de electores inciden en el proceso electoral local, debe entenderse que los partidos políticos locales, conforme a su naturaleza, tienen derecho a formar parte, mediante sus [sic] representación, de la Comisión Local de Vigilancia correspondiente a la entidad federativa en la que cuentan con registro (ST-RAP-16/2019, 30).

Al decir que inciden, la Sala Regional Toluca hace notar que la naturaleza del padrón electoral y de las listas nominales de electores

---

con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante los Organismos Públicos Locales, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público” (LGPP, artículo 3, párrafo 1, 2014).

repercute en el proceso comicial de la entidad federativa de la que se trate; es decir, existe una relación de causa y efecto entre unos y otros, ya que su contenido —los nombres y demás datos de los ciudadanos legalmente votantes— tiene un impacto potencial en los resultados de los procesos electorales, los cuales son del interés de los partidos —ya que tienen como una de sus finalidades, según se vio, contribuir a la integración de los órganos de representación—.

De ahí que la Sala Regional haya realizado una especie de interpretación sistemática,<sup>13</sup> en la que consideró que los partidos políticos nacionales deben ajustarse a lo que establece la CPEUM respecto a la Comisión Nacional de Vigilancia —en su carácter de órgano concentrado de vigilancia—, ya que ambos pertenecen a un mismo ámbito —el vocablo *nacional* remite al de *federal*—, mientras que los locales se deben ceñir a “la normativa secundaria en la que se dispone lo relativo a los órganos desconcentrados de vigilancia” (ST-RAP-16/2019, 31). Remata diciendo que

es conforme a la normativa aplicable garantizárseles [*sic*] a los partidos políticos locales su derecho a vigilar el padrón y las listas nominales de electores como parte del órgano desconcentrado de vigilancia que le corresponde, esto es, la Comisión Local de Vigilancia de la entidad federativa (ST-RAP-16/2019, 31).

Lo anterior se corrobora en otro apartado de la resolución emitida por el órgano jurisdiccional:

En la Constitución se regula lo relativo a los órganos centrales o concentrados, en tratándose del ámbito nacional y federal, esto es, la Comisión Nacional de Vigilancia, a la que tienen derecho a formar parte, exclusivamente, los partidos políticos nacionales, así como en la legislación secundaria, respecto de los órganos desconcentrados (locales y distritales) que, en el caso de la comisiones locales, desempeñan la función electoral respecto de los comicios locales, para ciertos casos, por lo que es en la

<sup>13</sup> Tal interpretación sistemática puede ser adminiculada con una literal —que incluso podría considerarse como suficiente— para determinar que no se puede restringir a los partidos políticos locales de su representatividad ante los órganos de vigilancia —lo cual sería consecuencia de una indebida interpretación restrictiva, como lo manifestó en su momento el Partido Encuentro Social Hidalgo—.

legislación secundaria general en la que se encuentran desarrolladas las atribuciones de los órganos desconcentrados, en atención a las cuales deben reconocerse los derechos que atañen a la vigilancia y coadyuvancia de los partidos políticos locales (así como nacionales), respecto de la función electoral vinculada al padrón electoral y las listas nominales de electores en la entidad federativa correspondiente, los cuales implican el reconocimiento del derecho de dichos institutos políticos locales a formar parte del órgano de vigilancia a nivel local, en la entidad federativa que le corresponde (ST-RAP-16/2019, 35).

La Sala Regional Toluca argumentó que una interpretación restrictiva es indebida en virtud de que la función de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores impacta en los procesos electorales de las entidades federativas y, en estos, tanto los partidos políticos nacionales como los locales tienen derecho a participar.

La primera disposición constitucional que se refiere a la integración de dichas comisiones con las representaciones de los partidos políticos nacionales, no pueden interpretarse de una manera que restrinja el derecho de los partidos políticos locales a contar con representación en éstas, a nivel local, pues la función electoral relacionada con los servicios del Registro Federal de Electores incide en el ámbito de los comicios de las entidades federativas, en los cuales tanto los partidos políticos nacionales como los locales tienen derecho a participar (ST-RAP-16/2019, 31-2).

Asimismo, a pesar de que el razonamiento anterior es adecuado para rematar de la manera en que lo hace, existe otro argumento importante para concluir que no se debe restringir el derecho de los partidos políticos locales en cuanto a sus representantes, el cual se centra en el significado del vocablo *mayoritariamente*, incluido con toda claridad en el artículo 41 de la CPEUM. Es evidente que está justificado restringirlos de tener un representante en el órgano de vigilancia cuando se trate de funciones exclusivas del proceso electoral federal, con base en los anteriores argumentos y al considerar lo que la Constitución establece cuando expresa que los órganos de vigilancia del padrón electoral se integran mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales.

En congruencia con lo anterior, en un apartado denominado “Restricción”, la Sala Regional Toluca destacó que el hecho de reconocerle al PES Hidalgo su derecho de acreditar representantes —propietario y

suplente— ante la Comisión de Vigilancia de la Junta Local Ejecutiva del INE en Hidalgo

no implica el reconocimiento de un derecho que autorizaría una participación política absoluta e indiscriminada de los partidos políticos locales en los órganos del Instituto Nacional Electoral o en el proceso electoral federal, sino de garantizar su participación en el proceso local, conforme a lo dispuesto en la propia Constitución, en la ley y en la reglamentación aplicable (ST-RAP-16/2019, 39-40).

Con lo anterior, el órgano jurisdiccional realizó una aclaración respecto del alcance de su determinación, con la finalidad de impedir una incorrecta interpretación de sus argumentos, ya que una inadecuada lectura podría llevar a ese error y ser utilizado a conveniencia de los justiciables que en el futuro sometan al conocimiento de la Sala Regional algún caso similar.

Dicho apartado, si bien no es jurídicamente necesario, sí tiene justificada su inclusión en la resolución, ya que cualquier ampliación, aclaración o desarrollo de los argumentos vertidos<sup>14</sup> tiene el beneficio de abonar al cumplimiento de la obligación de las autoridades jurisdiccionales de proporcionar justicia, por un lado, y de satisfacer el derecho de los justiciables de recibirla, por otro lado. Posteriormente expresó que

este órgano jurisdiccional no pretende pronunciarse respecto del resto de las funciones electorales de la autoridad nacional electoral que pudieran llegar a incidir, directa o indirectamente, en un proceso local, o bien, que éstos se utilicen por analogía o mayoría de razón a futuros casos relacionados con dicha temática (ST-RAP-16/2019, 40-1).

Ello demuestra prudencia en cuanto a lo que se puede y se debe dictaminar en un caso específico.<sup>15</sup>

Por otro lado, la Sala Regional Toluca aclaró un aspecto de suma importancia en cuanto a la vigilancia del padrón electoral y las listas

---

<sup>14</sup> Siempre que no se vulneren los principios procesales de congruencia.

<sup>15</sup> Además, con esto se abona al principio procesal de exhaustividad.

nominales, al aludir, de forma acertada, las competencias territoriales que le corresponde a cada uno de los órganos del INE encargados de esos aspectos y, por consiguiente, la necesaria representatividad de los partidos políticos nacionales o locales, para lo cual hace la distinción —siempre con fundamento en la norma jurídica electoral— de los ámbitos nacionales correspondientes —nacional, local o distrital—.

Lo relativo a la vigilancia de la función relativa al padrón electoral y las listas nominales de electores, llevada a cabo de manera exclusiva por la autoridad nacional electoral, mediante la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, en el ámbito nacional corresponde, exclusivamente, a los partidos políticos nacionales, mediante sus representaciones en el órgano concentrado, la Comisión Nacional de Vigilancia, mientras que la vigilancia de dichos instrumentos o insumos, en tanto éstos inciden en las elecciones locales de las entidades federativas, debe realizarse por el órgano desconcentrado correspondiente, esto es, la Comisión Local de Vigilancia de que se trate, en relación con la cual los partidos políticos locales tienen derecho a nombrar a sus representantes y formar parte de la misma (ST-RAP-16/2019, 41-2).

La regla expresada por el órgano jurisdiccional consiste en hacer depender el tipo de partido con derecho a enviar representantes a los órganos respecto de la competencia territorial de dicho órgano, por lo que, tratándose de una competencia territorial de los órganos desconcentrados, e incidente con las elecciones de las entidades federativas, los partidos políticos locales adquieren el derecho de vigilancia y, consecuentemente, el de nombrar representantes para que realicen dicha función.

La Sala Regional también hizo la oportuna aclaración de que se trata de una competencia territorial muy específica; tanto que hay órganos del INE cuyo ámbito de competencia no depende en específico del territorio, sino de una demarcación territorial electoral que puede físicamente coincidir o yuxtaponerse con otra físicamente considerada, pero que en lo electoral cuenta con una clara distinción que impacta en las funciones de los distintos órganos encargados de vigilar el padrón y las listas nominales.

En lo que atañe a la función electoral, exclusiva del Instituto Nacional Electoral, relativa al padrón electoral y las listas nominales de electores, el partido recurrente no tendría derecho a formar parte de la Comisión

Nacional de Vigilancia, como tampoco de las comisiones distritales de vigilancia existentes en el Estado de Hidalgo, en tanto las últimas se corresponden con los distritos electorales federales de la referida entidad federativa, por lo que su función incide en el proceso electoral federal que se desarrolla en dichas demarcaciones territoriales, con independencia de que las demarcaciones distritales electorales locales pudieran coincidir, total o parcialmente, con las de los distritos electorales federales (ST-RAP-16/2019, 42).

Con todo lo anterior, se muestra la existencia de dos subsistemas dependientes del gran sistema de representación partidista en México, los cuales atañen a los ámbitos de competencia territorial —sin ser determinante el territorio físicamente considerado— correspondientes a los distritos electorales federales y a las entidades federativas, al tener competencia las comisiones locales de vigilancia en estas últimas. De ahí que el objeto de la figura de la representación de los partidos ante las comisiones locales de vigilancia y, en particular, ante la Comisión de Vigilancia de la Junta Local Ejecutiva del INE en Hidalgo, es poder hacerse presentes en las actuaciones de ese órgano respecto al padrón y las listas nominales para cumplir con la finalidad que constitucionalmente tienen encomendada, relativa a promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir en la integración de los órganos de representación política y hacer posible que los ciudadanos accedan al ejercicio del poder público; todo ello en relación con la demarcación territorial en materia electoral que le corresponde a Hidalgo, es decir, respecto de los comicios para gobernador, diputados locales y ayuntamientos de esa entidad federativa.

La función electoral relativa al registro federal de electores no constituye, respecto de los procesos electorales, federales y locales, un sistema de participación electoral, totalmente diferenciado, en cuanto hace a la autoridad electoral que tiene las atribuciones correspondientes, puesto que es en el órgano de vigilancia local, dependiente de la autoridad electoral nacional, en el que, por mandato constitucional, confluyen, formal y materialmente, ambos ámbitos, por cuanto hace a dicha función electoral, por lo que, de no ser como integrante de la Comisión Local de Vigilancia del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Hidalgo, el partido recurrente no tendría la oportunidad de vigilar y coadyuvar con dicha función electoral como parte del órgano de vigilancia respectivo

y, por tanto, de participar en dicha parte del proceso electoral local (ST-RAP-16/2019, 38-9).

Con esto, la Sala Regional Toluca dejó establecida, con toda precisión, la interrelación existente entre los distintos ámbitos de competencia territorial, los cuales inciden en la producción del criterio relativo a que el PES Hidalgo —en su carácter de partido político local— tiene derecho de nombrar a sus representantes ante la Comisión de Vigilancia de la Junta Local Ejecutiva del INE en Hidalgo, y remató al decir que

admitir lo contrario implicaría negarle al partido recurrente el derecho de formar parte del órgano de vigilancia del padrón electoral que desarrolla una función que sí tiene incidencia en el proceso electoral local (ST-RAP-16/2019, 39).



# Representatividad de los partidos para el buen funcionamiento de las elecciones

Después de revisar la importancia de la representación como figura jurídica, pero, además, como instrumento con el que los partidos tienen un interés derivado de la posibilidad de que con su ejercicio puedan desarrollar sus funciones constitucionalmente encomendadas respecto a la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática del país —lo que resulta en el objeto o en la finalidad que tiene la representación de los institutos políticos ante las comisiones locales de vigilancia—, ahora es necesario responder a la siguiente pregunta: ¿es indispensable la figura de la representación de los partidos políticos para un adecuado funcionamiento del sistema electoral en un medio democrático? Derivadas del planteamiento se encuentran las dos siguientes interrogantes:

- 1) ¿La falta de representación de los partidos políticos locales ante los órganos electorales —en general— y ante la Comisión de Vigilancia de la Junta Local Ejecutiva del INE en Hidalgo —en particular— se puede subsanar mediante otros mecanismos o instrumentos jurídicos?
- 2) ¿La falta de representación de los partidos políticos ante la Comisión de Vigilancia de la Junta Local Ejecutiva del INE en Hidalgo —en particular— puede provocar o provoca, ineludiblemente, desigualdad?

Para responderlas, es necesario tener en cuenta que el PES Hidalgo argumentó la necesidad de que se realice una ponderación a los valores y principios del artículo 41 de la CPEUM, en la multitudada porción normativa, en la que expresa que los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales, pero también del artículo 116, en la parte relativa, y también de la LGIPE y del RIINE. El argumento utilizado por el PES Hidalgo para lo anterior tuvo la finalidad de

garantizar su participación en el órgano de vigilancia del padrón electoral y las listas nominales, en tanto cuentan con los mismos derechos que los partidos políticos nacionales, respecto de la elección local en la que le corresponde participar (ST-RAP-16/2019, 6).

La democracia que no es directa —es decir, la representativa— se apoya —como su nombre lo expresa— en representantes, quienes deben actuar de acuerdo con las indicaciones de los representados, que en realidad son sus mandantes. Lo anterior resulta importante para empezar a configurar la respuesta relativa a la pregunta acerca de la posibilidad de que ante la falta de representación exista algún instrumento jurídico que pueda subsanarla.

La democracia representativa es, entonces, el meollo de un sistema político representativo en el que la representación difícilmente queda al margen, ya que los representantes son una figura que se utiliza para todo el funcionamiento del sistema no solo político, sino también electoral. Así, los partidos que buscan colocar ciudadanos en los cargos de elección popular —que en realidad se convierten en representantes— requieren de los beneficios que otorga el aspecto de la representación.

El representante debe votar como sus electores lo harían si fueran consultados, pues sería irrisorio decir que un ciudadano representa a un distrito o a una comunidad si sus opiniones son contrarias a las de éstos; por ende [...] no es auténtica representación si el representante no hace lo que sus electores quieren (Casas 2009, 66).

Se trata de uno de los deberes de los representantes —quizá el más importante y el más difícil de configurar o de verificar— que demuestra la dificultad para poder sustituir al representante si no es con el mismo representado; en el caso de las personas morales, como los partidos, la cantidad de personas físicas integrantes no podría permitir que esto suceda, y dejar sin representante significaría que los institutos políticos no se harían presentes con sus decisiones en el órgano electoral del que se trate, de manera que no hay ningún instrumento cabal que pueda sustituir a la figura de la representación —o concretamente, al representante— mediante otros mecanismos.

Contrario a lo mencionado, en otra definición de la representación, que es considerada como una autorización, se genera una figura de

autoridad en la persona física que detenta la representatividad y que, además, goza de cierta libertad.

La definición de la representación como autorización implica considerar que las elecciones conforman el mecanismo para dotar de autoridad, los representantes son libres y los electores se encuentran vinculados a las decisiones instrumentadas por los elegidos (Martínez 2004, 668).<sup>16</sup>

Es decir, en el momento en que el representado otorga las facultades necesarias a su representante para poder representarlo, este último deja de estar vinculado al primero y se interrumpe cualquier obligación respecto al criterio decisional del representado. Sin embargo, de una o de otra manera, ya sea con el vínculo hacia su representado —y, sobre todo, con sus decisiones en su carácter de mandante— o sin él, lo cierto es que la complejidad para sustituir dicha figura de la representación se hace patente. Al ser así, la Sala Regional Toluca consideró que

el partido recurrente tiene derecho a conformar el órgano local de vigilancia del padrón electoral, ya que se trata de una atribución exclusiva del Instituto Nacional Electoral, respecto de los procesos locales, pues no existe algún órgano de vigilancia, dependiente del instituto electoral local, por medio del cual el partido actor pueda ejercer su derecho de vigilar y coadyuvar, respecto de la función electoral relativa al padrón electoral y la lista nominal de electores, por cuanto hace a las elecciones de la gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos, en la forma en que podrían hacerlo como integrantes de la Comisión Local de Vigilancia correspondiente (ST-RAP-16/2019, 37).

---

<sup>16</sup> No obstante, la doctrina ha considerado esto como uno de los posibles errores que surgen respecto a la designación de los representantes: “El segundo error de ese punto de vista estriba en suponer que un rasgo procedimental no puede producir un resultado ‘material’ [...] que el procedimiento formal de designación de representantes no tiene relación alguna con la ‘actividad’ de los representantes [...] La teoría de la ‘desautorización’, como reverso de la teoría de la ‘autorización’, completa la visión procedimental de la representación política de un modo que al mismo tiempo es eficaz para producir una actuación material determinada en los representantes. Ambas cosas configuran a la representación política como una institución compleja de naturaleza esencialmente procedimental, y no [...] como una institución que deba definirse primariamente por sus rasgos materiales” (Laporta 1989, 138).

Esto significa que no existe alternativa legal para que los partidos políticos locales puedan coadyuvar y vigilar el padrón y las listas en los procesos electorales locales; por lo tanto, para evitar que se ubiquen en una situación injusta, se les debe otorgar su derecho de representación para que así puedan intervenir en los órganos de vigilancia.

Lo anterior confirma la inexistencia de un instrumento jurídico para subsanar la falta de representación de los partidos políticos ante la Comisión de Vigilancia de la Junta Local Ejecutiva del INE en Hidalgo; *a contrario sensu*, aceptarlo supondría la existencia de una inequidad en cuanto a los derechos de participación de los partidos en los procesos electorales respectivos, lo que constituiría, en última instancia, una injusticia. Aunado a esto, como lo expresó la Sala Regional Toluca,

ello implicaría impedirle la consecución de su finalidad constitucional y funciones, en tanto entidad de interés público, cuyas acciones de coadyuvancia y vigilancia, respecto de la función electoral del padrón electoral y la lista nominal de electores, constituyen parte de los procesos electorales locales que se desarrollen en el Estado de Hidalgo (ST-RAP-16/2019, 38).

En efecto, todo proceso electoral que se jacte de serlo desde una perspectiva democrática —la cual es inevitable, sobre todo en estados cuya forma de gobierno es la democrática— debe ser, en sí mismo, democrático, y si la vigilancia se considera parte de los elementos de la democracia,<sup>17</sup> luego, toda acción de vigilancia —como aquella ejercida en el padrón y las listas nominales— tiene que considerarse como parte integrante de ese proceso.

El cumplimiento de lo anterior resultaría en una confirmación respecto al carácter democrático de los procesos electorales en un medio en el que la democracia es la forma de gobierno constitucionalmente establecida, de modo que se podría concluir que existe igualdad. Esto lleva a reflexionar en cuanto a la segunda interrogante relacionada con la posible desigualdad provocada por la falta de representación de los partidos.

---

<sup>17</sup> En virtud de que la discusión y la revisión de los actos de las autoridades son acciones esencialmente democráticas, como ya se vio.

Para ello, no se debe olvidar que los institutos políticos forman parte de un subsistema de democracia indirecta, en el que se requiere de los mecanismos de representación para involucrarse en los procesos electorales, manifestar su interés y ejercer su derecho derivado de ese interés, todo ello con base en la CPEUM respecto a que son entidades de interés público y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática; de ahí que cuentan con el derecho, en el caso de los partidos políticos locales,<sup>18</sup> de participar “en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral” (LGPP, artículo 23, inciso a, 2014), de “participar en las elecciones” (LGPP, artículo 23, inciso b, 2014) y de “nombrar representantes ante los órganos del Instituto o de los Organismos Públicos Locales, en los términos de la Constitución, las constituciones locales y demás legislación aplicable” (LGPP, artículo 23, inciso j, 2014). Así, resulta relevante mencionar las excepciones legales que existen para la representatividad de los partidos ante los órganos del INE, ya que no podrán ser representantes quienes sean:

- 1) Jueces, magistrados o ministros del Poder Judicial federal.
- 2) Jueces o magistrados del Poder Judicial de alguna entidad federativa.
- 3) Magistrados electorales o secretarios del Tribunal Electoral.
- 4) Miembros activos de las Fuerzas Armadas o policiacas.
- 5) Agentes del Ministerio Público federal o local (LGPP, artículo 24, 2014).

Esto, en razón de que un representante detente cualquiera de esos cargos mencionados, por lo que existe la posibilidad de que se le otorgue un poder, *de facto*, adicional o una influencia de hecho que no debería tener, al intervenir en los órganos electorales ante los cuales ejerce la representación del partido respectivo y, por lo tanto, también se generaría una desigualdad en el resultado de su actuación y en detrimento de los otros institutos políticos que estén involucrados en el proceso electoral del que se trate.

Los partidos políticos —nacionales o locales— tienen —con la satisfacción, desde luego, de diversos requisitos establecidos en la propia ley— los siguientes derechos:

---

<sup>18</sup> De acuerdo con lo que se expuso en los primeros apartados de este trabajo.

- 1) A tener acceso de manera permanente a la base de datos del padrón electoral y de las listas nominales —para revisión y verificación— (LGIPE, artículos 148, párrafo 2, y 152, párrafos 1 y 2, 2017).
- 2) A formular observaciones acerca de ciudadanos inscritos o excluidos de las listas nominales de manera indebida (LGIPE, artículo 150, párrafo 1, 2017; RIINE, artículo 45, párrafo 1, inciso k, 2020).
- 3) A que dichas observaciones sean consideradas y realizadas, en caso de ser procedentes, por la Dirección Ejecutiva (LGIPE, artículo 150, párrafos 2 y 3, 2017).
- 4) A impugnar jurisdiccionalmente el informe derivado de esas observaciones (LGIPE, artículo 150, párrafo 4, 2017).
- 5) A recibir las listas nominales que correspondan a los distritos electorales de la votación respectiva (e, incluso, de electores en el extranjero) y, de acuerdo con esto, tendrán el derecho de hacer observaciones y a que sean consideradas y realizadas en caso de que procedan, así como a impugnar jurisdiccionalmente el informe derivado de lo anterior (LGIPE, artículos 338; 133, párrafo 2, y 153, párrafo 2, 2017).

Todas esas funciones, por su naturaleza y por el impacto que potencialmente pueden tener en el resultado de una elección y, en última instancia, en la configuración o el mantenimiento de un sistema democrático, adquieren una superlativa importancia para los partidos —de ahí deriva, como se vio, el interés de esos institutos políticos en vigilar el padrón y las listas nominales—. De esa manera, un partido puede realizar todo lo anterior siempre que cuente con el derecho a ser representado ante los órganos de vigilancia del padrón, ya que lo contrario supondría un desequilibrio por no poder realizar esas funciones de suma importancia y sería, al final, una situación de desigualdad.

Por lo tanto, la Sala Regional Toluca consideró que

los partidos políticos locales también tienen el derecho de vigilar lo relativo a la conformación del padrón electoral, las listas nominales de electores, así como a la credencial para votar, respecto de los comicios locales en los que les corresponde participar (ST-RAP-16/2019, 26-7).

Lo anterior, derivado de los derechos que los partidos políticos nacionales tienen —y que ejercen por conducto de sus representantes— respecto de las comisiones de vigilancia del padrón electoral —en cualquiera de los tres ámbitos: nacional, local o distrital—. <sup>19</sup> Esto significa, en concreto, que los partidos políticos locales tienen el derecho de vigilar el padrón y las listas nominales, pero únicamente en relación con los comicios locales que les correspondan, lo cual cobra sentido si se considera que su ámbito de acción se puede verificar en exclusiva en la entidad federativa donde obtuvieron el registro como tales, pero también por la clara conexión entre los actos de autoridad que ejecutan los órganos electorales y la ciudadanía.

Los partidos políticos no sólo actúan como titulares de su acervo jurídico propio, sino como entidades de interés público con el objeto de preservar las prerrogativas de la ciudadanía, la representación de éstos [*sic*] institutos políticos en las comisiones de vigilancia asegura una conexión entre las actividades de la autoridad con las necesidades, las exigencias y los intereses de los ciudadanos (SUP-RAP-22/1998, 23).

Además, esa conexión representa el funcionamiento de un subsistema de representación anidado en un gran sistema democrático, en el que las decisiones gubernamentales no se toman de manera directa por las razones ya mencionadas, sino que se realizan de forma indirecta —es decir, por medio de representantes—, lo cual habla de una coherencia entre el sistema democrático y los subsistemas electoral y representativo, ya que en ambos la figura del representante resulta fundamental para su funcionamiento y para alcanzar los objetivos que constitucionalmente se han establecido respecto a la inclusión de los ciudadanos en la vida democrática.

Si esto no fuera así, es decir, si el subsistema no fuera congruente con el sistema del cual depende respecto a la figura del representante y no

---

<sup>19</sup> Relativos a tener acceso a la información del padrón electoral y las listas nominales, recibir la relación de los nombres de los ciudadanos con solicitudes canceladas, presenciar la destrucción de formatos de las credenciales de ciudadanos con solicitud cancelada, dar seguimiento al resguardo de los formatos de credenciales para votar que no hayan sido recogidas por sus titulares, etcétera.

existiera en su seno el derecho de que los actores involucrados en su funcionamiento nombraran representantes, tal situación sería incoherente y definitivamente se generaría una situación de desigualdad en detrimento de los partidos cuyo ámbito de actuación estuviera reservado para cualquiera de los subsistemas. De esa manera, la Sala Regional Toluca llegó a una de sus conclusiones, que también constituye una de las premisas para resolver en el sentido en el que lo hizo.

Los partidos políticos, tanto nacionales como locales, en tanto entidades de interés público, tienen el derecho a vigilar la función electoral relativa a la conformación del padrón electoral, las listas nominales de electores, así como la consecuente expedición de la credencial para votar a la ciudadanía y, por tanto, a coadyuvar en dicha función en tanto ello les permita constituirse en un vínculo entre el desempeño de la autoridad electoral y el electorado (ST-RAP-16/2019, 34).

En ese aspecto, se percibe con claridad cómo el órgano jurisdiccional aplicó una interpretación sistemática respecto de los preceptos que regulan el carácter concentrado o desconcentrado de los órganos de vigilancia, en congruencia con la regulación contenida —ya sea en la CPEUM o en la legislación secundaria—, y consideró que, en esa misma sistematización congruente, dichos preceptos regulan la injerencia tanto de los partidos políticos nacionales como de los locales en las comisiones de vigilancia. Concluyó que esa es la razón por la que

se deba atender el cúmulo de derechos previstos en la legislación secundaria general en favor de los partidos, tanto nacionales como locales, sin considerar como un derecho exclusivo de los partidos políticos nacionales el nombrar representantes ante el órgano de vigilancia vinculado al proceso electoral local, pues ello viene a reforzar lo dispuesto en la normativa constitucional, implica la funcionalidad del sistema y constituye una interpretación congruente con la finalidad constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público (ST-RAP-16/2019, 35).

Por lo tanto, se cumple con lo establecido por la CPEUM, se logra la coherencia sistémica de la forma de gobierno democrática y se lleva a cabo la finalidad constitucional que los partidos políticos tienen encomendada. Esos argumentos llevaron a la Sala Regional Toluca a concluir que “los partidos políticos locales tienen el derecho a participar



acreditando representantes ante las Comisiones Locales de Vigilancia” (ST-RAP-16/2019, 36), y consideró, además, que

el partido recurrente dejaría de tener expedito su derecho de participación política en el proceso electoral local, toda vez que el hecho de que la Comisión Local de Vigilancia se integre, únicamente, por representantes de los partidos políticos nacionales, implica una transgresión a los derechos del partido recurrente, ya que, la función que dicho órgano de vigilancia desempeña en la entidad federativa no corresponde, exclusivamente, a los procesos electorales federales, sino también a los locales (ST-RAP-16/2019, 38).

Efectivamente, que al PES Hidalgo no se le permita nombrar representantes ante la Comisión de Vigilancia de la Junta Local Ejecutiva del INE en Hidalgo es, concretamente, una transgresión a su derecho de participar en el proceso electoral local y a su derecho otorgado por la CPEUM —aunque no de manera expresa—, al enunciar en su artículo 41 que los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales.

Por el contrario, respetarle ese derecho de nombrar representantes les permite ejercer adecuadamente su derecho de participar en los procesos electorales de los que se trate, se cumple con lo establecido en la Constitución y se fortalece el sistema partidista. Es por todo ello que los partidos —y los órganos de gobierno que tienen una función en materia electoral, como la Comisión de Vigilancia de la Junta Local Ejecutiva del INE en Hidalgo— se hacen democráticos en la misma medida en que forman parte de un sistema democrático representativo, en el que una de las figuras jurídicas y políticas preponderantes es, precisamente, la de los representantes, lo cual incluye, desde luego, su nombramiento y su funcionamiento. De todo esto deriva el carácter indispensable que tiene la figura de la representación de los partidos políticos respecto del adecuado funcionamiento del sistema electoral que es característico de la forma de gobierno democrática en México.



## Conclusión

La representación ha sido un instrumento jurídico, político y social que se ha utilizado para la democracia en ámbitos tan importantes como la representación ciudadana, y por la cual se pretende dar a sus integrantes la posibilidad de desarrollar su capacidad para expresar sus ideas, preferencias y decisiones públicas en el seno de los órganos republicanos de gobierno; también se ha aplicado para lograr que la expresión de la voluntad de los partidos políticos y sus decisiones —como personas morales de interés público e integrados por ciudadanos— sean manifestadas en el seno de los órganos electorales, lo cual es, en realidad, un reflejo del ejercicio democrático de la representatividad, tanto en el medio ciudadano como en el partidista, ambos insertos en un mismo sistema democrático. Ello, en virtud de que la razón para sustentar la representación partidista es, en esencia, la misma que aquella sustentadora de la representación política o ciudadana.

Por su naturaleza constitucional, y dado lo trascendente que resulta la vigilancia de los procesos electorales, los partidos tienen una vinculación directa e inmediata con dichos procesos, así como con los derechos político-electorales de los ciudadanos, por lo que su intervención en instrumentos de registro ciudadano, como el padrón y las listas nominales, es fundamental para reforzar ese vínculo. Lo anterior resulta así porque, mediante tales instrumentos, el ciudadano puede quedar registrado en el padrón y, al final, con la satisfacción de ciertos requisitos, hacerse acreedor a la credencial que constitucionalmente le puede autorizar para emitir un sufragio, con lo cual se materializa uno de los objetivos cardinales de la democracia: conformar gobiernos.

Aunado a ello, la adecuada interpretación del precepto constitucional analizado resulta ser muy significativa para arribar a la conclusión de la Sala Regional Toluca, ya que el vocablo *mayoritariamente* no deja lugar

a dudas respecto a la posibilidad de que los partidos políticos locales cuenten con representantes en la Comisión de Vigilancia de la Junta Local Ejecutiva del INE en Hidalgo.

En ese sentido, las opiniones, expresiones y manifestaciones de los partidos, por conducto de sus representantes, deben ser consideradas en las actuaciones inherentes a esos instrumentos registrales y a los órganos electorales que los administran, para que, de esa manera, se pueda cumplir, incluso, con el principio electoral de legalidad, del cual los institutos políticos no deben ser indiferentes, sino corresponsables y cogarantes, además de que con las decisiones de los órganos electorales respecto a esos instrumentos de registro se podría potencialmente afectar los derechos de los partidos y, en caso de que estos no tuvieran la posibilidad de involucrarse, estarían siendo sometidos a una situación antidemocrática.

Asimismo, se constata una imposibilidad para subsanar legalmente la falta de representación de los partidos políticos locales ante la Comisión de Vigilancia de la Junta Local Ejecutiva del INE en Hidalgo, y esa falta de representación coloca a esos institutos en una situación electoral y democrática desigual.

Consecuentemente, dictaminar de la manera en que lo hizo la Sala Regional Toluca, en su carácter de autoridad resolutoria en el caso analizado, significa contribuir a que el PES Hidalgo y los demás institutos políticos locales puedan ejercer, de una forma más adecuada y pertinente, su derecho que constitucionalmente tienen de participar en los procesos electorales de sus respectivas entidades federativas, y también abonar a la democracia y al sistema partidista, fortalecer los procesos electorales y robustecer la posibilidad de cumplir el precepto constitucional que establece como objeto de los partidos promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática y hacer posible su acceso al ejercicio del poder público.

Al final, se expande la posibilidad de realizar buenas prácticas en la materia, reforzando y estrechando la relación existente entre gobernantes y gobernados, así como entre partidos y órganos electorales; se protege la importancia de la representación; se respeta el interés de los institutos políticos acerca del padrón electoral y las listas nominales; se cumple con el objeto de la representación de los partidos políticos locales ante las comisiones locales de vigilancia; se procura el buen

funcionamiento de las elecciones; se fortalece y se amplía el equilibrio entre las fuerzas políticas, tanto ciudadanas como partidistas; se aumenta la participación; se protege la igualdad como uno de los valores del sistema democrático, y, finalmente, se abona al progreso de toda sociedad cuyo sistema de gobierno sea el democrático, como en el caso de México.



## Fuentes consultadas

- Brunet, Pierre. 2012. "Acerca del concepto de representación política". *Revista Internacional de Pensamiento Político* 7: 245-61. [Disponible en <https://www.upo.es/revistas/index.php/ripp/article/view/3689>].
- Cabo de la Vega, Antonio de. 1994. *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*. México: IJ-UNAM.
- Casas, Ernesto. 2009. "Representación política y participación ciudadana en las democracias". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 205 (enero-abril): 59-76. [Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-19182009000100004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182009000100004) (consultada el 2 de agosto de 2020)].
- Corominas, Joan. 1987. *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*. 3.<sup>a</sup> ed. Madrid: Gredos.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2020. México: Congreso de la Unión.
- Criado de Diego, Marcos. 2012. "Sobre el concepto de representación política: lineamientos para un estudio de las transformaciones de la democracia representativa". *Revista Derecho del Estado* 28 (enero-junio): 77-114.
- Flores, Imer B. 1999. Democracia y participación: consideraciones sobre la representación política. En *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, 195-238. T. I. México: TEPJF/IFE/UNAM/PNUD/IJ-UNAM/Universidad de Quintana Roo.
- Laporta San Miguel, Francisco Javier. 1989. "Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate". *Doxa* 6: 121-41.
- LGPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2017. México: Cámara de Diputados.

- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2014. México: Cámara de Diputados.
- Martínez, María Antonia. 2004. "La representación política y la calidad de la democracia". *Revista Mexicana de Sociología* 66 (octubre-diciembre): 661-710. [Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032004000400003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032004000400003&lng=es&tlng=es) (consultada el 21 de julio de 2020)].
- Monsiváis Carrillo, Alejandro. 2013. "Repensando la relación entre democracia y representación: algunas propuestas para ampliar el canon democrático". *Perfiles Latinoamericanos* 21 (junio): 45-69. [Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532013000100003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532013000100003&lng=es&tlng=es) (consultada el 21 de julio de 2020)].
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1985. *El concepto de representación política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- . 2014. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Portero Molina, José A. 1991. "Sobre la representación política". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 10 (septiembre-diciembre): 89-119. [Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1050927.pdf> (consultada el 3 de agosto de 2020)].
- Powell Jr., G. Bingham. 2004. "Political representation in comparative politics". *Annual Review of Political Science* 7 (junio): 273-96.
- RIINE. Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral. 2020. México: INE.
- Rosales Valladares, Rotsay y Manuel Rojas Bolaños. 2012. *Representación, partidos políticos y procesos electorales*. Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Sagüés, Néstor Pedro. 1990. "Partidos políticos y representación política (a propósito del sistema de 'lemas')". *Revista de Derecho Thémis* 17 (julio-diciembre): 7-12.
- Sentencia ST-RAP-16/2019. Recurrente: Partido Encuentro Social Hidalgo. Autoridad responsable: vocal del Registro Federal de Electores de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Hidalgo. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/toluca/ST-RAP-0016-2019-Acuerdo1.pdf> (consultada el 20 de julio de 2020).



- SUP-RAP-22/1998. Recurrente: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 27 de junio de 2020).

*Representatividad de partidos.*  
*Vigilancia del padrón electoral y listas nominales*  
fue editada en julio de 2022  
por la Dirección General de Documentación  
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,  
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480,  
Coyoacán, Ciudad de México.

La presente obra hace una revisión crítica y actualizada del concepto de la representatividad de los partidos, entendida como uno de los instrumentos con los que dichos institutos políticos cuentan para intervenir en el logro de los grandes objetivos democráticos que se plantean en la forma de gobierno en México. El autor expone su punto de vista de lo anterior basándose en su carácter de actores importantes en los procesos comiciales, impulsores de esa democracia y, específicamente, vigilantes de otros instrumentos de suma trascendencia en la materia: el padrón electoral y las listas nominales.

### **Joaquín Ordóñez Sedeño**

Licenciado, maestro y doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), en la que se desempeña desde 2017 como profesor de tiempo completo por oposición. Director de la revista arbitrada de difusión científica *Ius Comitialis* y miembro de la Comisión Académica de Maestría y Doctorado en Estudios Jurídicos de la Facultad de Derecho de la UAEM.

