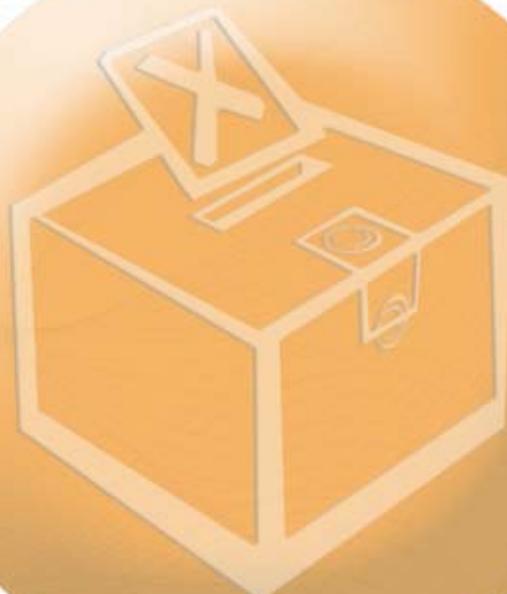


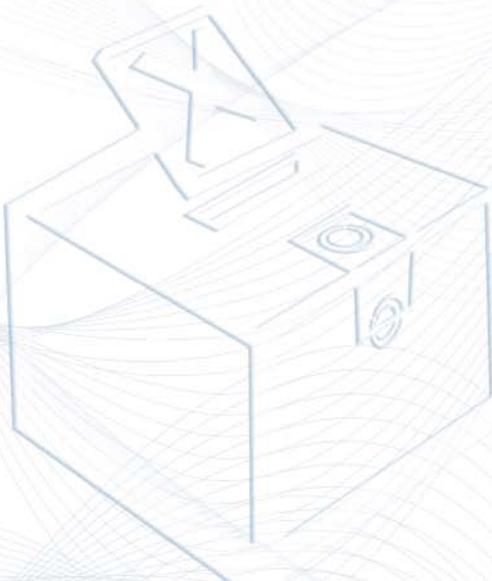
# Electio

Revista Especializada electoral



# Elección

Revista Especializada del TEDF



**Electio**

Núm. 3 Ene-Jun 2013

Primera edición, Diciembre 2012

D.R. © 2011

*Tribunal Electoral del Distrito Federal*

**ISSN: En trámite**

Impreso en México

**Publicación de Distribución Gratuita**

Integración y revisión de contenidos:

*Centro de Capacitación*

Director:

*Osiris Vázquez Rangel*

Cuidado de la edición y distribución:

*Coordinación de Documentación y Difusión*

Coordinador Editorial:

*Salvador Gabriel Macías Payén*

Subdirector de Difusión:

*Fernando Gómez Suárez*

Diseño y diagramación:

*Ismael Porras López*

**Tribunal Electoral del Distrito Federal**

Magdalena 21, Col. Del Valle

Delegación Benito Juárez

México, D.F., C.P. 03100

Tel. 53 40 46 00 / 56 87 01 92

[www.tedf.org.mx](http://www.tedf.org.mx)

La Dirección General de Derechos de Autor de la Secretaría de Educación Pública concedió la reserva al uso exclusivo del título inscrita con el número 04-2011-062110570700-102

ELECTIO, es una publicación que respeta escrupulosamente las ideas y puntos de vista de sus colaboradores. Por tanto, lo que expongan y susciten en los artículos, ensayos y notas que se publiquen en sus páginas, será de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

## **DIRECTORIO**

Alejandro Delint García  
**Magistrado Presidente**

Aidé Macedo Barceinas  
**Magistrada**

Adolfo Riva Palacio Neri  
**Magistrado**

Darío Velasco Gutiérrez  
**Magistrado**

Rubén Geraldo Venegas  
**Secretario General**

Mario Velázquez Miranda  
**Secretario Administrativo**

Roberto Cánovas Theriot  
**Contralor General**

Juan Manuel Lucatero Radillo  
**Director General Jurídico**

Francisco Arias Pérez  
**Director de la Unidad de Jurisprudencia y Estadística**

Adolfo Romero Alvario  
**Director de la Unidad de Tecnologías de la Información**

Salvador Gabriel Macías Payén  
**Coordinador de Comunicación Social y Relaciones Públicas**

Jaime Calderón Gómez  
**Director de la Coordinación de Transparencia y Archivo**

Osiris Vázquez Rangel  
**Director del Centro de Capacitación**

# Contenido

## ARTÍCULOS

---

- Sistema de Representación Proporcional . . . . .* 9  
DARÍO VELASCO GUTIÉRREZ
- 

- La defensa de los derechos políticos, igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. . . . .* 30  
AIDÉ MACEDO BARCEINAS
- 

- El perfil de Magistrado del Tribunal Electoral del Distrito Federal. . . . .* 44  
OSIRIS VÁZQUEZ RANGEL
- 

- Por La Defensa Del Federalismo Electoral Mexicano. . . .* 54  
JUAN MANUEL LUCATERO RADILLO
-



# **ARTÍCULOS**

---

# Sistema de Representación Proporcional

DARÍO VELASCO GUTIÉRREZ<sup>1</sup>

**SUMARIO:** 1. Antecedentes Constitucionales. 2. Antecedentes legales en el Distrito Federal. 3. Sistemas de representación proporcional. 4. La representación proporcional en el Distrito federal. 5. Impugnaciones ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal. 6. Conclusión.

## 1. Antecedentes Constitucionales

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de junio de 1963, concedió a las minorías presencia en el órgano legislativo a los partidos políticos minoritarios, al señalar que los que hubieren obtenido por lo menos el 2.5% de la votación total, tenían derecho a que se les asignarán Diputados de Partido, esto es, 5 diputaciones y una más por cada 0.5% de votación que excediera ese umbral mínimo, hasta llegar a un máximo de veinte escaños.

En 1977, se modificó la Carta Magna en materia política, para establecer que los partidos políticos que participasen en la elección de los 100 diputados, según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, deberían acredecir que contenían con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales; así como que no hayan obtenido 60 o más constancias de mayoría y, que alcanzaron por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

Asimismo, en la reforma se determinó que al partido que cumpliese con dichos supuestos, le sería asignado por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que correspondiera al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinominal correspondiente.

Por último, se señaló que en el caso de que dos o más partidos con derecho a participar

---

<sup>1</sup> Magistrado del Tribunal Electoral del Distrito Federal

en la distribución de las listas regionales, lograran en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, sólo serían objeto de reparto el 50 % de las curules a asignarse por el principio de representación proporcional.

Posteriormente, en 1986, el número de Diputados por el principio de Representación Proporcional se elevó a 200, se eliminó la condicionante de que para la asignación de diputados bajo este principio, los partidos no hubieran obtenido 60 o más constancias de mayoría.

Por otra parte, en la mencionada reforma se indica que los partidos no deberán encontrarse en los supuestos siguientes:

- A) Haber obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara, superior o igual a su porcentaje de votos, o
- B) Haber obtenido menos del 51% de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

Igualmente confirma que al partido que cumpliera dichas hipótesis, le serían asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en cada circunscripción plurinominal, determinando que a ningún partido se le reconocerían más de 350 diputados.

Es importante resaltar que con esta reforma constitucional, se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la que se instaló por primera vez en 1988.

La Reforma Constitucional de 1990, instituyó los mecanismos para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, al establecer que un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales tendría que acreditar su participación con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales; así como que para la asignación de diputados de representación proporcional, debería alcanzar por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales. Asimismo, mantiene la restricción de que algún partido político pudiera contar con más de trescientos cincuenta diputados electos mediante ambos principios.

La mencionada reforma constitucional, incluye al Distrito Federal, al indicar en su artículo 73, lo siguiente:

“La elección de los veintiséis representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en lo particular disponga la ley:

- a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;
- b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para la lista de la circunscripción plurinominal, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional;
- c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación tomando en cuenta las reglas establecidas en el artículo 54 para la Cámara de Diputados. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:

- a) Ningún partido político podrá contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios;
- b) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea”.

En las disposiciones de este artículo encontramos la llamada cláusula de gobernabilidad, según la cual al partido político que hubiera ganado más diputaciones de mayoría relativa, y por lo menos el treinta por ciento de la votación, se le asignaría la cantidad de diputaciones de representación proporcional necesaria para asegurarle la mayoría absoluta de escaños en la Asamblea de Representantes.

De esta manera, se determinan los lineamientos para la elección de los veintiséis representantes por el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, bajo los cuales, los partidos políticos, pudieran obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal; al efecto, las mencionadas organizaciones políticas, deberán acreditar su participación con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal; así como para que le fuesen atribuidos representantes según el principio de representación proporcional, tendrían que alcanzar por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para la lista de la circunscripción plurinominal.

De igual manera establece la prohibición de que ningún partido político podrá contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios.

Ya para 1996, la Norma Suprema concibió para el ámbito federal la composición de la Cámara de Senadores, con ciento veintiocho legisladores, al indicar que de éstos, noventa y seis serán elegidos en cada Estado y en el Distrito Federal, dos de ellos, según el principio de votación de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Con relación a la Cámara de Diputados, la reforma constitucional contempló, que todo partido político tendría derecho a que le fueran atribuidos diputados según el principio de representación proporcional, siempre que alcanzase por lo menos el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

Igualmente estableció, que independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, a los partidos políticos le serían asignados por el principio de representación proporcional, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal, de acuerdo con su votación nacional emitida.

También se determinó la limitante para que ningún partido político pudiera contar con más de 300 diputados por ambos principios. Así como que, en ningún caso, podría contar con un número de legisladores por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida.

Esta hipótesis no se aplica al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el 8%.

Por lo que hace al Distrito Federal, en la citada reforma constitucional, se sustituyó a la Asamblea de representantes por la Asamblea Legislativa, por lo que en 1997 el Instituto Federal Electoral, a través del Consejo Local en esta entidad, asignó los escaños correspondientes bajo el principio de representación proporcional.

## 2. Antecedentes legales en el Distrito Federal.

El 25 de octubre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma constitucional en la que se determinó que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se integraría con cuarenta representantes de mayoría relativa y veintiséis de representación proporcional; derivado de ella, el Estatuto de Gobierno de esta entidad, reguló la citada integración, remitiéndose a lo señalado en el artículo 122, fracción III de la Constitución Federal.

En 1997, al entrar en vigor las reformas al Estatuto de Gobierno, los diputados de representación proporcional serían electos a través del sistema de lista votada en una sola circunscripción plurinominal; para ello, el partido político postulante debía acreditar su participación en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en todos los Distritos uninominales y, obtener cuando menos, el dos porciento del total, de la votación obtenida.

Respecto al procedimiento para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, el Estatuto estableció la llamada Cláusula de Gobernabilidad, es decir, al partido que obtuviese, por si mismo, el mayor número de constancias de diputados electos por el principio de mayoría relativa y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le sería asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea; asimismo, dispuso que ningún partido podía contar con más del sesenta y tres por ciento del total de diputados electos mediante ambos principios y, que para la eventualidad de que dos institutos políticos tuvieran igual cantidad de constancias de mayoría relativa y por lo menos el treinta por ciento de la votación, la asignación de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea, se haría al partido con mayor número de votos obtenidos.

Por su parte, en la reforma a la Carta Magna, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 2008, se establecieron nuevas bases para la elección de diputados de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción.

Bajo estas reglas, los institutos políticos pueden registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, hasta cinco fórmulas de candidatos a diputados por mayoría relativa y por representación proporcional y, el partido político que por sí solo, alcance por lo menos el 2% del total de la votación emitida, tendrá derecho a participar en asignación de diputados de representación proporcional, conforme al siguiente procedimiento:

Los institutos políticos deberán registrar una lista parcial de trece fórmulas de candidatos, lista "A", dejándose en blanco trece lugares, lista "B", cuyos espacios serán ocupados por las fórmulas de candidatos que no hayan obtenido el triunfo en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, pero hubieran alcanzado los más altos porcentajes de votación distrital, comparados con otras fórmulas de su propio partido para esa misma elección.

La lista definitiva para la asignación de diputados de representación proporcional de cada partido o coalición, se hará intercalando los nombres de las listas "A" y "B", iniciando con la primera fórmula registrada en la lista "A", seguida por la primera fórmula de la lista "B" y así sucesivamente, hasta agotar el número de diputaciones que le haya correspondido a cada partido o coalición.

En el supuesto de que alguna de las fórmulas aparezca tanto en la lista "A" como en la "B", se le otorgará el lugar en el que esté mejor posicionada. El lugar que dicha fórmula deje vacante, será ocupado por la fórmula siguiente en el orden de prelación de la lista "A".

En este contexto, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece diversas normas para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, en las que se advierte lo siguiente:

Modificó lo correspondiente a que ningún instituto político podrá contar con más del 63% del total de diputados electos mediante ambos principios, lo que implicaba un número máximo de 41 diputados, para determinar que ningún partido político podrá contar con más de 40 diputados electos por ambos principios; mantuvo la Clausula de Gobernabilidad; y estableció como regla nueva que de no aplicarse los supuestos anteriores, en ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, que represente un porcentaje del total de la Asamblea Legislativa que excede de tres puntos a su porcentaje de votación total emitida, salvo que tal exceso resulte de sus triunfos en distritos uninominales.

Diversos sistemas de representación proporcional<sup>2</sup>.

### 3. Sistemas de Representación Proporcional

Según las variables o modalidades que puede presentar un sistema de representación proporcional, se han identificado los siguientes tipos:

A. Sistemas de representación proporcional simple o integral, en el que los lugares se distribuyen dividiendo la votación obtenida entre el número de escaños.

B. Sistema Badenés, en el cual los lugares se reparten aplicando un "cociente de distribución" fijado en la ley, de tal manera que al dividir la votación de un partido político entre el cociente legal (cinco, diez o veinte mil votos, por ejemplo), se obtiene el número de escaños que le corresponden. En caso de existir lugares pendientes de asignar, se distribuyen atendiendo al "resto mayor" de votos.

C. Sistema de representación proporcional aproximada o de D'Hondt, en el cual el total de votos que recibe un partido, se divide sucesivamente entre números enteros, que van desde el 1 hasta el número de escaños a repartir. Los resultados (cocientes) se ordenan de mayor a menor, permitiendo la distribución de todos los escaños.<sup>3</sup>

<sup>2</sup>Cfr. <http://www.uv.es/pla/sistelec/propabga.htm>

<sup>3</sup>Cfr. [http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema\\_D%27Hondt](http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_D%27Hondt)

D. Sistema de cuota Droops o de voto único transferible, en el que se concede a los ciudadanos el derecho a emitir un voto por su candidato y un voto alternativo, ordenando, según su preferencia, otros candidatos; de esta manera una vez que se han repartido los escaños aplicando el “cociente electoral” o la “cuota Droops”, las restantes se distribuyen considerando la lista del voto alternativo.

E. Sistema de fórmula Saint-Lague, en el que la repartición de escaños se hace utilizando como divisores números, tal como ocurre en el método D'Hondt, pero en este caso, se usan números impares a partir del uno.<sup>4</sup>

F. Sistema de cociente rectificado o Hagenbach-Bischof, en el que se establece una cuota fija de votos para el reparto de los lugares. De este modo, cada vez que la “cuota” es cubierta con la votación de un partido político, se asigna una curul, y en caso de existir lugares pendientes por asignar, éstos son repartidos conforme a un cociente que resulta de dividir la votación de cada uno de los partidos políticos participantes (menos los votos correspondientes a las curules asignadas), entre el número de escaños restantes.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que: dentro del sistema político mexicano se introdujo el principio de representación proporcional, como medio o instrumento para hacer vigente el pluralismo político, a fin de que todas aquellas corrientes identificadas con un partido determinado, aun minoritarias en su integración pero con una representatividad importante, pudieran ser representadas en el seno legislativo y participar con ello en la toma de decisiones y, consecuentemente, en la democratización del país.

Así, indica el máximo órgano jurisdiccional, se desprende que el principio de representación proporcional dentro del sistema electoral mixto se traduce, en instrumento del pluralismo político que llevó a su inserción en la Constitución Federal desde el año de mil novecientos setenta y siete y que a la fecha se mantiene vigente

Para concluir que: el principio de representación proporcional como garante del pluralismo político, tiene como objetivos primordiales: La participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano legislativo, siempre que tengan cierta representatividad; Que cada partido alcance en el seno del Congreso o legislatura correspondiente una representación aproximada al porcentaje de su votación total; y Evitar un alto grado de sobre-representación de los partidos dominantes.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Cfr. <http://en.wikipedia.org/wiki/Sainte-Lagu%C3%A9AB>.

<sup>5</sup> Sentencia emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recaída al Juicio de Acción de Inconstitucionalidad, identificado con el expediente 6/98, de fecha 23 de septiembre de 1998

## 4. La representación proporcional en el Distrito Federal.

El sistema de representación proporcional, también denominado escrutinio proporcional plurinominal, es aquel en el que el porcentaje de votos que reciben los partidos políticos determina el número de escaños que les son asignados en los órganos legislativos.

En el Sistema Electoral Mexicano, particularmente en el Distrito Federal, la elección de los integrantes del Poder Legislativo, se lleva a cabo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; al efecto, los ciudadanos de esta entidad emiten su voto en tales procesos electivos, bajo los principios de ser universal, libre, directo y secreto.

De esta forma, la Constitución Federal en su artículo 116, fracción II, párrafo tercero, crea la obligación de que los Estados y el Distrito federal, integren sus órganos legislativos con diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y proporcionalidad).

No obstante esta obligación constitucional, no existe deber por parte de esas Entidades Federativas, de seguir reglas específicas para efectos de reglamentación de los aludidos principios.

En efecto, la obligación estatuida en los dispositivos fundamentales se reduce a establecer dentro del ámbito local, el aludido principio de representación proporcional, pero no existe disposición constitucional que imponga reglas específicas para tales efectos, de tal manera que, para que las legislaturas cumplan y se ajusten al dispositivo constitucional, es suficiente con que adopten dicho principio dentro de su sistema electoral local y que las normas que desarrollen esos principios cumplan real y efectivamente con el fin para el cual fueron establecidos, sin perjuicio de las modalidades que cada legislatura estatal quiera imponerles, sin alterar su naturaleza.

Así, La elección de representantes a la Asamblea Legislativa se realiza básicamente, mediante dos sistemas: a) el de mayoría, en el que se adjudica el cargo al partido o candidato que más votos reciba y, b) el de representación proporcional, según el cual, se asignan los lugares en proporción a los votos que cada partido político obtuvo.

Esto es, en el sistema de representación proporcional, las fuerzas políticas constituidas en partidos políticos, encuentran representación en el órgano legislativo, en proporción directa a la votación que hayan recibido en la elección;

Entonces, la representación proporcional refiere una vinculación entre los votos emitidos por los ciudadanos y los cargos de elección popular que se asignan a los partidos políticos, buscando la proporcionalidad en la representación de las diversas corrientes políticas; en este sistema, se considera el mínimo de votación, combinado con el princi-

pio de mayoría relativa, así como la mencionada cláusula de gobernabilidad y, el límite de representantes electos por ambos principios; es decir, existe una correlación entre el número de votos obtenidos por un partido político y el número de escaños asignados a éstos.

En el caso del Distrito Federal, se emplea el sistema de representación que en la teoría se denomina mixto, en virtud del cual que aplican los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. Así, por mayoría relativa se asigna cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de los distritos electorales en que se divide la Ciudad de México (por la simple diferencia aritmética de votos a favor del candidato más favorecido), y por el principio de representación proporcional se asigna a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor.

De esta forma, conformidad con el artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la elección de los diputados a la Asamblea Legislativa según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a lo que, particularmente, señale la Ley Procesal Local y las reglas siguientes: el partido político que pretenda el registro de su lista de candidatos a diputados por el citado principio, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal; para este fin, se podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, hasta cinco fórmulas de candidatos a diputados por mayoría relativa y por representación proporcional; consecuentemente, se determinará el número de diputados que corresponda a cada partido por este principio; asimismo, se establece la condicionante de que el partido político que por sí solo alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida, tendrá derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional. De esta manera, se constituye al órgano legislativo, con la representación de los diversos sectores minoritarios, con el propósito de alcanzar la llamada “proporcionalidad pura”, o sea, que el porcentaje de votos recibidos sea igual al de los escaños asignados.

Estadísticas de la representación proporcional en el proceso electoral del Distrito Federal, 2011-2012.

En concordancia con la reforma constitucional de 2008, la normativa electoral local define que para la participación de los Partidos Políticos en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, será necesario cumplir con lo siguiente:

---

<sup>6</sup> Datos tomados de la página web del IEDF

<sup>7</sup> Cabe destacar que la diferencia entre los Consejos Ciudadanos de la Ley de 1995 y los Comités Vecinales, los últimos tenían como esencia la colonia, el barrio, el pueblo o la unidad habitacional, eran electos cada tres años y establecen una interlocución directa con las delegaciones (Becerra, 2001: 121).

registrar dos listas de candidatos a diputados por este; una será lista parcial “A” en la que se incluyan trece fórmulas (propietarios y suplentes); la otra, la lista “B” se forma con trece espacios dejados en blanco para ser ocupados, en su momento, por las fórmulas de candidatos que surjan de la competencia en los distritos y que no hubieran obtenido el triunfo, pero alcanzaran los más altos porcentajes de votación distrital, comparados con otras fórmulas de su propio partido para esa misma elección.

Aquí, hacemos un paréntesis para tratar de clarificar el significado de la frase “los más altos porcentajes de votación distrital, comparados con otras fórmulas de su propio partido para esa misma elección”. Este cuestionamiento ha sido abordado por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Cuarta Circunscripción con sede en el Distrito Federal, dentro del Juicio para la protección de los derechos político-electorales del Ciudadano SDF-JDG 291/2009 y Acumulados, al señalar que: “El cómputo distrital es el número de votos emitidos en la elección atinente lo cual válidamente puede tenerse como equivalente de votación distrital, tomando en cuenta que lo primero equivale precisamente a la suma de votos o votación.”

Por tanto, porcentaje de votación distrital es la porción de la votación obtenida por cada candidato respecto a la elección de diputado en un distrito electoral.

Entonces, para obtener dicha cantidad, se deberá observar entre toda la votación emitida en un distrito electoral, la parte correspondiente al candidato del partido político de que se trata y convertir la cantidad atinente en porcentaje; para lo cual el total (cien porcientos), es la votación emitida en el distrito, de donde se extraerá el porcentaje de los votos de un candidato”.<sup>8</sup>

Continuando con los requisitos para asignación de diputados por el principio de representación proporcional, la legislación señala que: tratándose coaliciones de partidos, el orden en que se conformará la lista definitiva de diputados que corresponda a cada partido o coalición, se hará intercalando las listas “A” y “B”, iniciando por la primera fórmula registrada en la lista “A”, seguida por la primera fórmula de la lista “B” y así sucesivamente hasta agotar el número de diputaciones asignadas a cada partido o coalición.

En el supuesto de que alguna de las fórmulas aparezca tanto en la lista “A”, como en la “B”, con derecho a la asignación de una diputación de representación proporcional se le otorgará el lugar en el que esté mejor posicionada. El lugar que dicha fórmula deje vacante, será ocupado por la fórmula siguiente en el orden de prelación de la lista “A”.

<sup>8</sup>Sentencia emitida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Cuarta Circunscripción con sede en el Distrito Federal, recaída al Juicio para la protección de los derechos político-electorales del Ciudadano, identificado con el expediente SDF-JDG 291/2009 y Acumulados

Al respecto, la legislación señala las reglas para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional en los términos siguientes: ningún partido político podrá contar con más de cuarenta diputados electos por ambos principios; Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea; Para el caso de que los dos partidos tuvieran igual número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación, a aquel que obtuviese la mayor votación le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea; De no aplicarse los supuestos anteriores, en ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, que represente un porcentaje del total de la Asamblea Legislativa que exceda en tres puntos a su porcentaje de votación total emitida, salvo que dicho límite se haya excedido como resultado de sus triunfos en distritos uninominales. A fin de que el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, efectué el cómputo total de la elección de diputados por el principio de representación proporcional y expida las constancias correspondientes, sesionará el sábado siguiente al día de la jornada electoral.

Con este marco legal, respecto al proceso electoral 2011-2012, para la elección en el distrito Federal de Jefe de Gobierno, Jefes Delegacionales y Diputados a la Asamblea Legislativa, el referido Consejo General (del IEDF), emitió el acuerdo ACU 834-12, por el que se realizó la asignación de diputados electos por el principio de Representación Proporcional y se declaró la validez de esa elección.<sup>9</sup>

En el citado acuerdo, se realizó el cómputo total correspondiente a la circunscripción de la elección de Diputados de representación proporcional, cuyos resultados reflejan que el Partido de la Revolución Democrática conquistó el 39.60% de la votación efectiva, el Partido Acción Nacional el 22.52%, así como el Partido Revolucionario Institucional el 20.27%, lo anterior se detalla en el cuadro siguiente:

PARTIDO POLÍTICO	CÓMPUTO TOTAL	PORCIENTO DE VOTACIÓN EFECTIVA OBTENIDA
PAN	881,216	22.52%
PRI	793,213	20.27%

<sup>9</sup> Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, identificado con el número ACU 834-12, emitido en sesión del siete de julio de dos mil doce.

PARTIDO POLÍTICO	CÓMPUTO TOTAL	PORCENTAJE DE VOTACIÓN EFECTIVA OBTENIDA
PRD	1,549,611	39.60%
PT	218,866	5.59%
PVEM	164,072	4.19%
MC	136,914	3.50%
NA	169,172	4.32%
NULOS	213,461	
VOTACIÓN TOTAL EMITIDA	4,126,545	
VOTACIÓN EFECTIVA	3,913,084	100%

Como podrá observarse para determinar la votación efectiva, se eliminó de la votación total emitida, únicamente, la correspondiente a los votos nulos, en razón de que en el proceso electivo, no se actualizó la hipótesis de que algún partido hubiese alcanzado menos del dos por ciento de la votación. Así, como ya se mencionó, se obtuvo la emisión de 3,913,084 votos y el porcentaje que correspondió a cada partido.

Consecuentemente, de conformidad con el acuerdo de mérito, la votación recibida por los partidos políticos en la elección de diputados a la Asamblea Legislativa por el principio de representación proporcional y sus porcentajes respecto de la votación total emitida, se establecen en la siguiente tabla:

PARTIDO POLÍTICO	TRIUNFOS EN DISTRITOS DE MAYORÍA RELATIVA	VOTACIÓN TOTAL OBTENIDA	PORCENTAJE SOBRE LA VOTACIÓN TOTAL EMITIDA
PAN	2	881,216	21.35%
PRI	-	793,213	19.22%
PRD	32	1,549,611	37.55%
PT	5	218,886	5.30%
PVEM	-	164,072	3.97%

PARTIDO POLÍTICO	TRIUNFOS EN DISTRITOS DE MAYORÍA RELATIVA	VOTACIÓN TOTAL OBTENIDA	PORCENTAJE SOBRE LA VOTACIÓN TOTAL EMITIDA
MC	1	136,914	3.31%
NA	-	169,172	4.09%
<b>VOTOS NULOS</b>	-	213,461	5.21%
<b>TOTAL</b>	40	4,126,545	100%

En esta gráfica, a diferencia de la anterior, se incluyen los votos nulos para formar la votación total emitida, razón por la cual, el porcentaje asignado a cada partido varía y, los votos reciben un valor porcentual.

En ambos cuadros, se advierten varios aspectos, de los que sobresalen los siguientes: todos los partidos políticos obtuvieron más del 2 porciento de la votación, por lo cual, tienen derecho a la asignación de curules por el principio de representación proporcional; el Partido de la Revolución Democrática logró el triunfo en 32 de la 40 diputaciones de mayoría relativa; se actualizan los supuestos de la llamada Cláusula de Gobernabilidad, ya que el propio PRD alcanzó más del 30% de la votación efectiva en todo el Distrito Federal.

Con estos antecedentes, el Instituto Electoral Local realizó la asignación inicial de diputados de representación proporcional, conforme el cuadro que sigue:

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN TOTAL OBTENIDA	PORCENTAJE DE VOTACIÓN EFECTIVA OBTENIDA	DIPUTADOS POR MAYORÍA RELATIVA	DIPUTADOS POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL DE DIPUTADOS	PORCENTAJE DE REPRESENTACIÓN
PRD	1,549,611	39.60%	32	2	34	51.51%
PT	218,886	5.59%	5	0	5	5.59%

La asignación al Partido de la Revolución Democrática de 2 diputaciones por el principio de representación proporcional, se realizó de conformidad con la cláusula de gobernabilidad, para otorgarle la mayoría de 34 de las 66 curules con que se integra la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por otra parte, no se asignó diputación por representación proporcional al Partido del Trabajo, en razón en que de hacerlo, sumada a las 5 diputaciones de mayoría relati-

va, alcanzaría 6 curules, es decir, el 9.09% de diputaciones al órgano legislativo, lo que significa que este porcentaje de representación comparado con el 5.59% de votación efectiva alcanzada por el mencionado partido, hace una diferencia mayor de 3 puntos entre ambos porcentajes, lo que contraría a la fracción IV, del artículo 293 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

Una vez hecho el inicial reparto de curules por el principio de representación proporcional, la autoridad administrativa electoral en esta entidad federativa, para calcular el cociente de distribución con base en las 24 diputaciones de representación proporcional, pendientes de distribuir, (de las 26 de RP, se descuentan las 2 asignadas al PRD, según el cuadro anterior) obtuvo la votación ajustada deduciendo de la votación total efectiva, la alcanzada por los partidos políticos a quienes ya se habían considerado al inicio del procedimiento de asignación de estas diputaciones (PRD y PT); la cantidad de votos resultante, se dividió entre las 24 diputaciones a repartir lo que arrojó el denominado cociente de distribución.

Así, con el cociente de distribución se asignaron las curules conforme la gráfica siguiente:

PARTIDO POLÍTICO	VOTOS OBTENIDOS	COCIENTE DE DISTRIBUCIÓN	DIPUTADOS ASIGNADOS
PAN	881,216	89,357.79	9
PRI	793,213	89,357.79	8
PVEM	164,072	89,357.79	1
MC	136,914	89,357.79	1
NA	169,172	89,357.79	1
<b>TOTAL</b>			<b>20</b>

Como se observa, la fórmula basada en el cociente de distribución arrojó la distribución de 20 de las 24 diputaciones por asignar, lo que produjo que se tuviera que emplear la fórmula del llamado resto mayor; o sea, el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido, para repartir 4 curules y así completar la integración de la Asamblea Legislativa con 66 diputados por ambos principios, es decir, de mayoría relativa y de representación proporcional.

En este contexto, el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, distribuyó las diputaciones restantes de la manera siguiente:

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN NO UTILIZADA	DIPUTADOS ASIGNADOS POR RESTO MAYOR
PAN	76,988	1
PRI	78,320	1
PVEM	74,718	1
MC	47,577	-
NA	79,817	1
<b>TOTAL</b>		<b>4</b>

En síntesis, la autoridad electoral empleando los procedimientos y fórmulas que la normativa de la materia determina, como son el cociente de distribución y el resto mayor, asignó a los partidos políticos las diputaciones de representación proporcional, las cuales adicionadas a las obtenidas por el principio de mayoría relativa, integran, en primera instancia, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, conforme se indica en el gráfico siguiente:

PARTIDO POLÍTICO	DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA	DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL DE DIPUTACIONES	PORCENTAJE
PAN	2	10	12	18.18%
PRI	-	9	9	13.64%
PRD	32	2	34	51.51%
PT	5	-	5	7.58%
PVEM	-	2	2	3.03%
MC	1	1	2	3.03%
NA	-	2	2	3.03%
<b>TOTAL</b>			<b>66</b>	<b>100%</b>

Al respecto, las organizaciones políticas y los ciudadanos que juzgaron afectados sus derechos, acudieron a los medios de impugnación que la ley señala.

## 5. Impugnaciones ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

En esta Entidad Federativa, por disposición expresa de su Estatuto Orgánico, la Ley Procesal del Distrito Federal, establece el sistema de medios de impugnación, con el objeto de garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad; así como, la legalidad de los actos, acuerdos o resoluciones del Jefe de Gobierno, de la Asamblea Legislativa, del Instituto o de cualquier otra autoridad, para salvaguardar los resultados vinculantes de los procesos de participación ciudadana competencia del Tribunal; también para sancionar la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales; y la salvaguarda, validez y eficacia de los derechos político-electORALES de los ciudadanos.

Este sistema de medios de impugnación se integra por: el Juicio electoral y el Juicio para la protección de los derechos político-electORALES de los ciudadanos.

Mediante la tramitación de los anteriores juicios, los partidos políticos y los ciudadanos inconformes con la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, dentro del proceso electoral del Distrito Federal, 2011-2012, controvirtieron el Acuerdo ACU-834-12, de siete de julio del presente año; específicamente por lo que refiere la manera en cómo fueron contabilizados los votos de las candidaturas comunes, en aquellos casos en los que el electorado marcó en más de una ocasión el emblema de los partidos políticos unidos en candidatura común, pues sólo fueron válidos a favor del candidato, pero nulos para los partidos políticos postulantes, irregularidad que, en su concepto, repercute en la contabilización total de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, como se describe, en los cuadros siguientes:

ACTOR	EXPEDIENTE
Xenia Alicia Sotelo y Soberanes (PRD)	TEDF-JLDC-240/2012
Adriana Sarur Torre (PRI)	TEDF-JLDC-242/2012
Mariana Moguel Robles (PRI-PVEM)	TEDF-JLDC-243/2012
José Ignacio Lozano Uscanga (PRI)	TEDF-JLDC-244/2012
José de Jesús Pereznegrón Pereznegrón y Fernando Espino García (PRI-PVEM)	TEDF-JLDC-245/2012
Jaime Alberto Ochoa Amoros (PRI)	TEDF-JLDC-246/2012
Ricardo Díaz González (PAN)	TEDF-JLDC-247/2012
Bertha Alicia Cardona (MC)	TEDF-JLDC-248/2012

ACTOR	EXPEDIENTE
Ernesto Villareal Cantú (PT)	TEDF-JLDC-249/2012
Roberto Zamorano Pineda y Miguel Alemán Vázquez (PRI)	TEDF-JLDC-250/2012
José David Rodríguez Lara (PAN)	TEDF-JLDC-251/2012
Alberto Emiliano Cinta Martínez (PRI-PVEM)	TEDF-JLDC-252/2012
César Daniel González Madruga (PAN)	TEDF-JLDC-253/2012
Guillermo Corona Garrido (PRI-PVEM)	TEDF-JLDC-254/2012

Los juicios se acumularon en el expediente TEDF-JEL-356/2012.

Los medios de impugnación antes referidos, fueron resueltos por el Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal, en sesión pública de 14 de agosto de 2012.

Al resolver los expedientes: TEDF-JLDC-240/2012 y acumulados, el Tribunal Electoral señaló como incorrecta la interpretación efectuada por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, al determinar como porcentaje de la votación distrital, la votación efectiva; esto es, consideró los votos recibidos para cada partido político en un distrito electoral, sin tomar en cuenta la votación que obtuvieron las fórmulas de candidatos postuladas por los otros partidos políticos contendientes, ni los votos nulos.

En efecto, la razón es que cuando la autoridad administrativa electoral usó la votación efectiva para integrar la lista “B”, aplicó lo dispuesto por el artículo 292 en su fracción II del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, el cual establece que la “Lista “B” se integra considerando los mayores porcentajes de la votación efectiva, lo que resulta contravenir a lo dispuesto por el Estatuto de Gobierno en el artículo 37, párrafo quinto, inciso d), el cual dispone que la votación a considerar en la formación de la “Lista B” será la votación distrital.

En consecuencia, la resolución del órgano electoral jurisdiccional de esta entidad, modifica, en lo que fue materia de impugnación, el Acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, en particular la integración de la “Lista B” de los partidos, confirmando el número de diputados que asignó el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal a los diversos partidos políticos por el principio de representación proporcional.

Respecto de los expedientes TEDF-JEL-356/2012 y acumulados, el Tribunal Electoral del Distrito federal confirmó la determinación del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal en ACU-834-12, porque aún bajo distintos planteamientos arriba a la misma conclusión, en el sentido de que al Partido de la Revolución Democrática le es aplicable la cláusula de gobernabilidad y que a efecto de que tenga la mayoría en el órgano legislativo lo procedente es asignarle 2 diputados de representación proporcional, que sumados a las 32 por el principio de mayoría relativa, dan un total de 34 diputaciones en la Asamblea Legislativa, aclarando que dicha cantidad no excede el límite previsto de 40 diputaciones por ambos principios, con lo que se cumple con la disposición prevista en los artículos 37, párrafo sexto, inciso a) del Estatuto de Gobierno y 293 del Código de la materia, ambos del Distrito Federal.

En este contexto, confirmó, en lo que fue materia de impugnación, el Acuerdo de mérito del Consejo General del IEDF, dictado el siete de julio de dos mil doce.

Asimismo, ordenó tomar en cuenta en la resolución emitida en el expediente TEDF-JL-DC-240/2012 y acumulados, para los efectos de la asignación de diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal electos por el principio de representación proporcional que le corresponden a cada partido, en específico por lo que se refiere a la integración de las listas definitivas señaladas en el código de la materia.

Las sentencias referidas fueron impugnadas ante la autoridad electoral federal, quién resolvió de la manera siguiente:<sup>10</sup>

EXPEDIENTE PRIMIGENIO	EXPEDIENTE INSTANCIA SUPERIOR	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
TEDF-JLDC-240/2012 y acumulados	SDF-JDC-5512/2012	Confirma, ante lo infundado e inoperante de los agravios. La actora, inconforme promovió Recurso de Reconsideración SUP-REC-188/2012, el cual fue desechado, al no surtirse el supuesto de procedencia, consistente en no haberse realizado un estudio de constitucionalidad.

<sup>10</sup> Unidad de Jurisprudencia y Estadística del Tribunal Electoral del Distrito Federal, informe semanal, 30/11/2012.

EXPEDIENTE PRIMIGENIO	EXPEDIENTE INSTANCIA SUPERIOR	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
TEDF-JEL-356/2012	SDF-JDC-5522/2012	Revoca declarando la no aplicación de la cláusula de gobernabilidad por lo que se reasignaron dos diputaciones de representación proporcional, una al PAN y otra a Movimiento Ciudadano.
	SDF-JDC-5523/2012	Desecha por extemporaneidad.
	SDF-JDC-5524/2012	Revoca declarando la no aplicación de la cláusula de gobernabilidad por lo que se reasignaron dos diputaciones de representación proporcional, una al PAN y otra a Movimiento Ciudadano. En contra de la sentencia anterior, el PRD y otros interpusieron Recursos de Reconsideración SUP-REC-180, 181 y 183/2012 acumulados. La Sala Superior, confirmó las resoluciones.

EXPEDIENTE PRIMIGENIO	EXPEDIENTE INSTANCIA SUPERIOR	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
	SDF-JRC-138/2012	<p>Revoca declarando la no aplicación de la cláusula de gobernabilidad por lo que se reasignaron dos diputaciones de representación proporcional, una al PAN y otra a Movimiento Ciudadano. En contra de la sentencia anterior, el PRD y otros interpusieron Recursos de Reconsideración SUP-REC-180, 181 y 183/2012 acumulados.</p> <p>La Sala Superior, confirmó las resoluciones.</p>
TEDF-JEL-356/2012 y acumulados	SDF-JRC-139/2012	<p>Revoca declarando la no aplicación de la cláusula de gobernabilidad por lo que se reasignaron dos diputaciones de representación proporcional, una al PAN y otra a Movimiento Ciudadano. En contra de la sentencia anterior, el PRD y otros interpusieron Recursos de Reconsideración SUP-REC-180, 181 y 183/2012 acumulados.</p> <p>La Sala Superior, confirmó las resoluciones.</p>
	SDF-JRC-140/2012	<p>Confirma ante lo infundado e inoperante de los agravios.</p>
	SDF-JRC-141/2012	<p>Revoca declarando la no aplicación de la cláusula de gobernabilidad por lo que se reasignaron dos diputaciones de representación proporcional, una al PAN y otra a Movimiento Ciudadano. En contra de la sentencia anterior, el PRD y otros interpusieron Recurso de Reconsideración SUP-REC-180, 181 y 183/2012 acumulados</p>
	SDF-JRC-142/2012	<p>Revoca declarando la no aplicación de la cláusula de gobernabilidad por lo que se reasignaron dos diputaciones de representación proporcional, una al PAN y otra a Movimiento Ciudadano. En contra de la sentencia anterior, el PRD y otros interpusieron Recurso de Reconsideración SUP-REC-180, 181 y 183/2012 acumulados.</p> <p>La Sala Superior, confirmó las resoluciones.</p>

## 6. Conclusión

E El sistema de representación proporcional, tiene como objetivo lograr la proporcionalidad de la representación de las diversas corrientes políticas, en la integración plural del órgano legislativo, mediante la vinculación entre los votos emitidos por los ciudadanos y los cargos de elección popular que se asignan a los partidos políticos; así como evitar, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación.

En el Distrito Federal, se emplea el sistema de representación mixto, en virtud del cual la Asamblea Legislativa se integra con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. Esto es, por mayoría relativa se asigna una curul al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada uno de los 40 distritos electorales, asimismo se asigna a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor.

Como resultado del acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (ACU-834-12), así como de las impugnaciones ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para el período 2012-2015, quedó integrada de la manera siguiente:

PARTIDO POLÍTICO	DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA	DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL DE DIPUTACIONES	PORCENTAJE
PAN	2	11	13	19.70%
PRI	-	9	9	13.64%
PRD	32	-	32	48.48%
PT	5	-	5	7.58%
PVEM	-	2	2	3.03%
MC	1	2	3	4.54%
NA	-	2	2	3.03%
<b>TOTAL</b>			<b>66</b>	<b>100%</b>

# La defensa de los derechos políticos, igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

AIDÉ MACEDO BARCEINAS<sup>1</sup>

*"Mediante el trabajo y el sufragio ha sido como la mujer ha podido franquear la distancia que la separa del hombre. El trabajo y el ejercicio de los derechos políticos son lo único que puede garantizarle una libertad completa".*  
*Simone de Beauvoir*

*(1908-1986. Novelista e intelectual francesa.)*

## INTRODUCCIÓN

Al inicio de los años 90's, decía Daniel Bell, autor de "El fin de las ideologías", que la mayor revolución del siglo XX había sido el ingreso de la mujer al espacio público, lo cual ha implicado que poco a poco se deje de interpretar el quehacer político a partir de códigos masculinos, para incorporar a las mujeres en las deliberaciones y los procesos de toma de decisión en los asuntos de interés de la colectividad<sup>2</sup>.

De la misma manera que la igualdad de derechos y la posibilidad de votar y ser votadas constituyía la entrada para conquistar la ciudadanía, el ingreso de las mujeres al mercado de

<sup>1</sup> Magistrada del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

<sup>2</sup> Peschard Mariscal, Jacqueline, Medio siglo de participación política de la mujer en México, en Revista Mexicana de Estudios Electorales, México, número 2, julio-diciembre de 2003, p. 13.

trabajo, a la educación y a las filas de los grandes movimientos sociales desembocó en la demanda de mayores oportunidades para incidir en los procesos de toma de decisiones.<sup>3</sup>

Consistente con esa macrotendencia y en el contexto de los pronunciamientos de Naciones Unidas para lograr los “Objetivos de Desarrollo del Nuevo Milenio”, destaca por su importancia el tercero de esos propósitos, que hace un llamamiento a “promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer”, que entre otros aspectos implica el pleno ejercicio de sus derechos políticos .

Helen Clark, Administradora del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha señalado respecto a estas aspiraciones, “...que el desarrollo no puede alcanzarse, si el cincuenta por ciento de la población queda excluida de las oportunidades que esa posibilidad conlleva”<sup>4</sup>. Así, a pesar del progreso logrado, seis de cada diez personas, entre las más pobres del mundo, siguen siendo mujeres y niñas; sólo el dieciséis por ciento de los parlamentarios del orbe son mujeres; y dos tercios de los niños que no asisten a la escuela son niñas. Además, en los períodos de conflictos armados o aquellos en los que está en vilo la gobernabilidad y la seguridad pública de los países, tanto en el hogar como en las calles de los pueblos y comunidades, las mujeres son sistemáticamente sometidas a la violencia.

Visto de esta manera, la igualdad de género<sup>5</sup>, el empoderamiento de la mujer y el ejercicio de los derechos políticos, son derechos fundamentales y condición esencial para superar la pobreza y la marginación. Sin embargo, los avances en el mundo y en nuestro país para revertir esta situación han sido acompañados y aún sin consolidarse, desde el plano de la educación, las condiciones de empleo, hasta el ejercicio del poder de decisión en el quehacer político.

La Declaración Universal<sup>6</sup> al igual que otros instrumentos internacionales de derechos humanos han sentado las bases para que todas las personas puedan acceder a un mínimo de derechos y libertades, así como a tener las mismas oportunidades de formar parte del gobierno de su país.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Violencia Contra la Mujer exige que los partidos y la clase política, “tomen las medidas necesarias para eliminar la

<sup>3</sup> Consultese en [www.un.org/spanish/millenniumgoals](http://www.un.org/spanish/millenniumgoals).

<sup>4</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2010, PNUD, Naciones Unidas, 2010, p. 20.

<sup>5</sup> Igualdad de género, significa que los derechos, responsabilidades y oportunidades sean iguales para mujeres, hombres, niñas y niños. Igualdad no significa que mujeres y hombres sean iguales, sino que los derechos, responsabilidades y oportunidades no dependan de que hayan nacido hombres o mujeres. La igualdad de género implica que los intereses, necesidades y prioridades, tanto de mujeres como de hombres, se tomen en consideración.

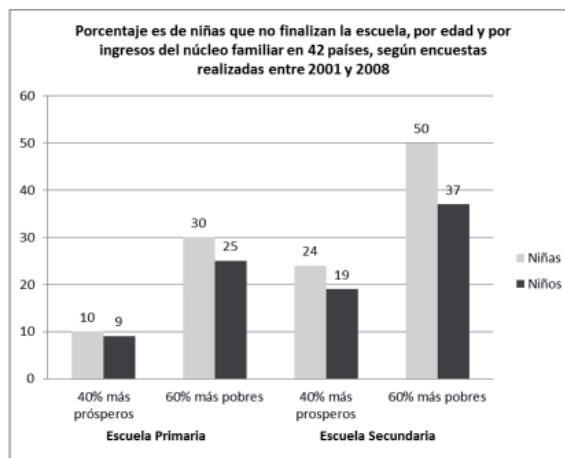
<sup>6</sup> La Declaración Universal es mucho más que un instrumento jurídico. No sólo constituye la piedra angular

discriminación contra las mujeres en la vida pública y política del país", por eso, quizás uno de los principales aportes del Estado democrático consista en reivindicar la igualdad y el concepto de dignidad de todas las personas.

Sin embargo, con miras a una restauración plena de los derechos políticos y sociales, también se deben observar otro tipo de reivindicaciones más inmediatas que tienen que ver con el concepto de dignidad que hemos enunciado y, para ello, la igualdad en las condiciones de acceso a la educación y al trabajo, son los primeros pasos para revertir el proceso de exclusión que por muchos años se ha dispuesto para las mujeres.

En primer término, la pobreza es un obstáculo para la educación y el acceso a mejores oportunidades de vida, especialmente para las niñas, porque les implica una desventaja difícil de superar. Aquellas en edad de asistir a escuela primaria y pertenecientes al sesenta por ciento de los hogares más pobres, tienen una probabilidad tres veces mayor de no completar el ciclo escolar, que las que pertenecen a hogares más prósperos; las probabilidades de asistir a escuela secundaria son todavía menores, y es más probable que las niñas de mayor edad en esa condición no completen sus estudios.

Los datos de las encuestas indican que las niñas de áreas rurales enfrentan dificultades adicionales respecto a la educación, y que la brecha entre los géneros es mucho más amplia, si nos referimos a condiciones de pobreza alimentaria .



Fuente: MDG Report 2010

sobre la cual se ha construido el sistema internacional de protección de los derechos humanos, sino que se ha convertido en la bandera de un movimiento de emancipación más amplio que no conoce de fronteras políticas, culturales, sociales o religiosas. La declaración refleja un consenso ético universal sobre las aspiraciones más básicas que compartimos todos los seres humanos del mundo, independientemente de nuestro origen étnico, posición social, sexo, religión, raza, orientación sexual, por sólo mencionar algunas. Constituye la herramienta más poderosa para defender la igual dignidad y valor de todos los seres humanos en un mundo en el que la lógica del mercado coloniza todos los espacios vitales y convierte a las personas en mercancías

Esa situación de desventaja en las oportunidades educativas que suceden en los países en vías de desarrollo, coloca a las mujeres en una desigualdad frente a los varones quienes tienen empleos más remunerados.

La igualdad de sexos en el mercado laboral es también fuente de preocupación, ya que aunque las mujeres constituyen una parte importante de la fuerza laboral remunerada, no significa que cuenten con trabajos seguros y en condiciones decorosas. De hecho, a las mujeres se les suele pagar menos y sus trabajos son menos seguros que los de los hombres, por ejemplo, en los países en los que predomina el sector agrícola, las mujeres trabajan mayormente en trabajos vulnerables, como agricultura de subsistencia, trabajos familiares no remunerados o trabajos independientes, con poca o ninguna seguridad económica o prestaciones sociales.

Si bien, la cantidad de mujeres que obtuvo trabajos remunerados fuera del sector agrícola aumentó entre 1990 y 2008, en general las mujeres les ha sido difícil acceder a puestos de mayor nivel. Los puestos más altos siguen siendo del dominio de los hombres. En todo el mundo, sólo uno de cada cuatro gerentes son mujeres. Y en todas las regiones, las mujeres son minoría entre los trabajadores de alto nivel .

Si el diagnóstico es elocuente en el plano de los derechos sociales, también lo es en el desempeño de funciones públicas en menoscabo del ejercicio de los derechos políticos. Sobre todo tomando en cuenta que los derechos políticos o de participación, no sólo se refieren a las relaciones de poder, también tienen incumbencia a la situación social de las personas, porque refieren a un cúmulo de derechos, tales como el sufragio activo y el voto pasivo, mismos que involucran el derecho a participar o intervenir en los actos encomendados por la ciudadanía a los órganos del poder público, como es la toma de decisiones gubernamentales; de igual manera, el derecho a ocupar cargos públicos o fungir como servidor público, esto es, de tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones de gobierno.

Otros derechos son la libertad ideológica, el derecho de petición con fines políticos, así como la defensa de las instituciones republicanas. De igual manera, conlleva la posibilidad de formar parte de los partidos u otras organizaciones, así como la libertad de expresión e imprenta, que a su vez implican el derecho a debatir libremente los proyectos políticos, económicos y sociales más apropiados para la sociedad y el derecho a la crítica responsable e informada.

---

de las que se puede prescindir cuando han dejado de ser útiles. Los derechos en ella contenidos sirven como el principal recurso que las personas más débiles y marginadas tienen para hacer frente y contener los abusos de los más poderosos.

## • Un balance general sobre el derecho de representación de las mujeres

Domitila Barrios, una mujer de las minas de estaño de Bolivia, al participar en la Tribuna del Año Internacional de la Mujer, organizada en México en 1975 por las Naciones Unidas, destacó en su testimonio de vida: “si me permiten hablar...” , lo azaroso que ha sido el camino de la representación política para las mujeres, primero para sobrevivir en una sociedad donde el rol de mujer es diferente al del hombre, después en su condición de indígena, luego la situación de pobreza y el papel como sindicalista, para desmenuzar uno a uno los problemas que enfrenta una mujer por lograr a plenitud el ejercicio de los derechos políticos.

Como hemos expuesto, aunque las mujeres están accediendo a posiciones de poder, a la representación de sus comunidades y al ejercicio de la procuración y administración de justicia, pensamos que esta situación puede ser más equitativa y menos cuesta arriba.

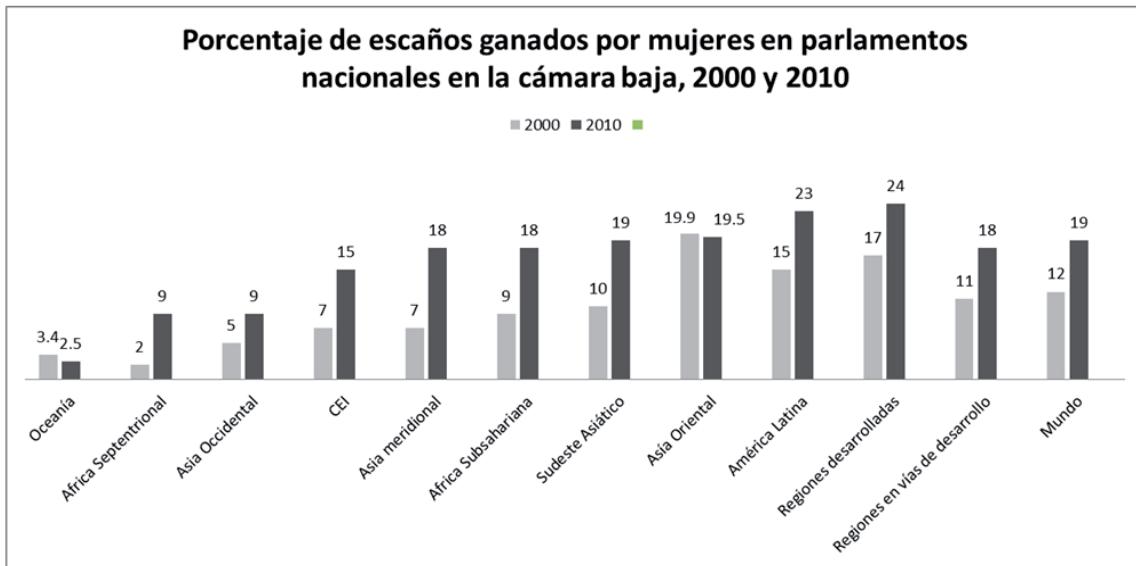
Si bien, el porcentaje global de mujeres en puestos parlamentarios continúa incrementándose, habiendo llegado al diecinueve por ciento en 2010, lo que representa un incremento del sesenta y siete por ciento respecto a 1995, cuando tan sólo el once por ciento de todos los parlamentarios del mundo eran mujeres. Situación que está distante de la meta de treinta por ciento de mujeres en puestos de liderazgo que debía alcanzarse en 1995, y más lejos aún de la meta establecida en los Objetivos del Nuevo Milenio, en cuanto a paridad de géneros<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Programa de Naciones Unidad para el Desarrollo, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2010, op. cit. p. 24.

<sup>11</sup> Cfr. Viezzzer, Moema, “Si me permiten hablar...”, testimonio de Domitila, Siglo XXI Editores, México, 1991.

<sup>12</sup> Las mujeres constituyen el 30 % de los integrantes de las cámaras bajas parlamentarias en 26 países, y el 40% o más en siete países. En enero de 2010 había 35 mujeres presidiendo las cámaras parlamentarias (13%); en 1995 había 24. En Sudáfrica las mujeres ganaron el 44% de los escaños en las elecciones de la cámara baja, logrando un tercer puesto en el ranking mundial, después de Ruanda y Suecia. De forma similar, hubo algunos progresos en la mayoría de los países de América Latina y del Caribe, donde el 25% de los escaños fue ganado por mujeres, destaca el caso de Bolivia donde se eligió a 40% de mujeres. En el extremo opuesto, 58 países tienen 10% o menos mujeres parlamentarias, y en nueve cámaras, no hay ninguna mujer. Programa de Naciones Unidad para el Desarrollo, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2010, op. cit. p. 25.



Fuente: MDG Report 2010

Mucho se ha escrito acerca de cómo aumentar la presencia de la mujer en la política, tal como se establece en una serie de compromisos nacionales e internacionales sobre igualdad de género. Sobre todo, si se considera que la participación de la mujer puede ser piedra angular para el avance de sus derechos, porque pueden comenzar a influir en las políticas públicas, en la creación e interpretación de las leyes, pero también en funciones administrativas.

Al respecto, cabe señalar que en materia electoral, los convenios de cuotas y otras medidas tomadas por la legislación en la materia, así como las determinaciones que impactan en el rendimiento democrático de los partidos políticos, son útiles para este propósito. Una muestra significativa de la eficacia de estas reglas, es que durante 2009, el promedio de mujeres parlamentarias alcanzó el veintisiete por ciento en los países que aplicaron tales consideraciones normativas; en contraste, las mujeres ganaron sólo un catorce por ciento de los escaños en los países que no contemplan este tipo de medidas.

Además de las cuotas electorales, los convenios de paridad en los cargos públicos sensibles al género, un mejor acceso a la educación y a la capacitación, pero

también la voluntad política en los partidos políticos y en los gobiernos, son cruciales para superar los desequilibrios de género<sup>13</sup>.

Algunos institutos políticos han hecho sus propios compromisos con la igualdad de género al incluir en sus Estatutos cuotas internas o al reservar financiamiento para las mujeres. En América Latina, la adopción generalizada de cuotas ha llevado a muchos partidos a incorporar en sus presupuestos, apoyo para el establecimiento de comités de mujeres dentro de la asociación política. Algunos estipulan que un cierto porcentaje de los recursos debe ser para las mujeres.

Resulta evidente que la democracia solamente puede existir cuando la totalidad de su población cuenta con iguales derechos políticos. Con este propósito, varios países se han abierto a los sistemas de cuotas para reservar escaños legislativos. Sin embargo, muy poco se ha hecho acerca de la función esencial del financiamiento de una campaña para lograr que más mujeres ocupen cargos públicos y, sobre todo, el papel de la educación y la capacitación política para propiciar la igualdad de oportunidades.

Varios países han establecido sistemas de cuotas que garantizan a las mujeres algún nivel de representación política. De acuerdo con la Unión Interparlamentaria (UIP), actualmente 111 países tienen algún tipo de sistema de cuota, desde las legislaciones más vanguardistas como la francesa<sup>14</sup> o la sueca, hasta las más precarias en algunos países africanos. En América Latina se han obtenido logros significativos que la UIP atribuye a la adopción de programas de acción afirmativa, como es el caso de Bolivia, Costa Rica y Panamá<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Equidad de género, representa el proceso de ser imparcial tanto con hombres como con mujeres. Para asegurar la imparcialidad, con frecuencia deben implementarse medidas para compensar las desventajas históricas y sociales que evitan que mujeres y hombres operen al mismo nivel. La equidad es un medio, la igualdad es el resultado.

<sup>14</sup> La ley electoral francesa del 6 de julio de 2000, es la única que impone que el cincuenta por ciento de las candidaturas en las listas de partidos deben ser mujeres. Incluye las elecciones para el Parlamento Europeo, la Asamblea Nacional y las asambleas provinciales y municipales. El principio de paridad está relacionado con sanciones para financiamiento público. Cuando la diferencia en el número de candidatos de cualquier sexo es mayor a dos por ciento del total, se aplican sanciones, que se elevan progresivamente de acuerdo con la magnitud de la diferencia.

<sup>15</sup> La Ley para la Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de Costa Rica de 1990, hace un llamado a los partidos para que aumenten el número de candidatas, y para que reserven fondos para capacitarlas y promover su participación. Los estatutos de todos los partidos políticos mencionan ahora la igualdad de género y la asignación de fondos para el desarrollo político de las mujeres. Algunos de estos partidos han destinado un porcentaje específico de su presupuesto para capacitar a las mujeres. De igual forma, en Panamá, la Ley 60 del Código Electoral estipula que los partidos deben utilizar al menos 25 por ciento de los fondos públicos para el desarrollo de capacidades, de los cuales, al menos un 10 por ciento debe ser para las mujeres.

La experiencia internacional ha demostrado que la determinación de un número de mujeres en las listas electorales, en los órganos de dirección de los partidos y en los entes de gobierno, reforzados con una disposición legal, en el sentido de obligar a las instituciones políticas a reservar lugares a las mujeres, con el fin de igualar la presencia de hombres y mujeres ha sido benéfica. Dichas cuotas se presentan como un medio posible, pero, sobre todo, extraordinario y, por lo tanto, temporal.

## • La participación política de la mujer en México

En México la incorporación de la mujer a la vida jurídica en condiciones de igualdad ha sido menos exitosa. No obstante que los movimientos emancipadores y reivindicatorios femeninos tuvieran expresiones en otras latitudes con muchos años de anticipación, no fue sino hasta la segunda mitad del siglo XX, que en nuestro país se reconoció en la legislación nacional el derecho de la mujer al voto. En esa tesis, nuestro país ha sido de los últimos del continente en reconocer los derechos políticos de las mujeres.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 otorgó poca atención al tema de los derechos políticos de las mujeres, y aunque constituyentes como Mújica y Monzón, propusieron que se les reconociera como ciudadanas, la iniciativa no prosperó. Fue en Yucatán donde por primera vez, en 1924, durante el gobierno de Felipe Carrillo Puerto, se concedió el voto a la mujer y el derecho a ocupar un cargo público en la esfera municipal. El ejemplo se siguió, poco después en San Luis Potosí y Chiapas, para elecciones municipales pero estableciendo múltiples requisitos que hicieron poco efectivo este derecho. Entre 1934 y 1936 esta situación se extendió a los estados de Guanajuato, Puebla, Veracruz, Durango, Hidalgo y Tamaulipas.

Cabe señalar que las mujeres participaron por primera vez en la campaña presidencial del general Cárdenas, a través del Frente Único pro Derechos de la Mujer del PNR en alianza con las mujeres del Partido Comunista Mexicano<sup>16</sup>. Para 1937 el Presidente Cárdenas lanzó la iniciativa de reforma constitucional para otorgar a la mujer la ciudadanía y, aunque en mayo de 1939 la reforma fue ratificada por la mayoría de los estados, no alcanzó a ser promulgada.

No fue sino hasta la emisión de la Carta de Naciones Unidas de 1945 que reconoció en el plano internacional la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, para que después

<sup>16</sup> Son muchos los factores que explican porque los gobiernos posrevolucionarios no reivindicaron decididamente los derechos políticos de las mujeres. Desde luego que el rol doméstico tradicional de las mujeres y su escasa preparación educativa constituyeron una primera barrera; también lo fue su alejamiento de los asuntos públicos y su dominante catolicismo que resultaba amenazante para los régimen postrevolucionarios. Fernández Poncela, Anna, Participación política: las mujeres en México al final del milenio, México, El Colegio de México, 1995, p. 39

de más de diez años se retomara dicha iniciativa. Si bien el voto femenino primero se otorgó en el ámbito municipal en 1947, mediante reforma al artículo 115 Constitucional y, posteriormente, se reconoció en el ámbito federal en el año 1953, el otorgamiento del voto no implicó la modificación de las conductas sociales ni culturales, por eso en 1974 se planteó la necesidad de que en la Constitución se estableciera de manera expresa la igualdad del hombre y la mujer.

Actualmente, los resultados de las últimas elecciones han demostrado que pese a los obstáculos reseñados, las mujeres participan electoralmente tanto como los hombres, es decir, que el sexo no es una variable determinante del caudal participativo. Sin embargo, el derecho a participar se complementa con el derecho a ocupar cargos públicos de elección y, en este campo, la evolución de la apropiación efectiva de este derecho ha sido más lenta.

Si bien, desde 1996, el Código electoral establecía en su artículo XXII transitorio que los partidos políticos deberían asegurar que sus listas de candidatos al Congreso no rebasaran el 70% para un solo género, lo cierto es que la indeterminación de la norma permitió que los partidos políticos la desacataran, ya que la mayoría de las candidatas quedaron colocadas en los espacios de las suplencias, o bien, los últimos lugares de las listas de representación proporcional que regularmente están reservadas para los perdedores.

Años después en 2002, en la legislación electoral se propone una reforma con el propósito de lograr una mayor equidad de géneros, a través de la igualdad de oportunidades para acceder a cargos de elección popular, con lo cual, en ningún caso habrán de incluirse más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, señalándose también que en cada uno de los tres primeros segmentos de la lista de representación proporcional habrá una candidatura de género distinto. No obstante, en clara situación de fraude a la ley, los partidos han burlado esta disposición al momento de presionar a las candidatas electas a renunciar para que sus suplentes varones ejerzan la función legislativa, efecto que en el argot se le ha llamado como *"diputadas juanitas"*.

Asimismo, la reforma electoral de 2008 avanza un peldaño más, pues incorpora a la ley comicial cuatro mecanismos efectivos para fomentar la participación política de las mujeres: el primero, para garantizar a las mujeres mayores espacios de representación, modificando la cuota de género en una proporción porcentual 60/40; el segundo, para mejorar las condiciones de participación al interior de los partidos políticos, al asegurar la integración de ambos géneros a las listas de representación proporcional en forma alternada y por bloques de cinco candidaturas; el tercero tiene el alcance de alentar

<sup>17</sup> En 2003, 2006 y 2009, gracias a las obligadas cuotas de candidatas, las mujeres han ocupado respectivamente el 23%, 21% y 24% del recinto de San Lázaro. Destacándose, en mayor medida las diputadas ungidas por los partidos de izquierda (proporcionalmente).

la equidad e igualdad de oportunidades para la integración de las mesas directivas de casillas; y de forma destacada, el cuarto, que introduce la obligación de los partidos políticos de asignar el 2% de su financiamiento público para el desarrollo de actividades dirigidas a fomentar el liderazgo de las mujeres<sup>18</sup>.

A la par de lo accidentado que ha sido el proceso de incorporación en cargos de elección popular en la federación, también lo ha sido en los Congresos de los Estados, donde, si bien algunas entidades tales como Baja California Sur, Quintana Roo y Distrito Federal en las últimas elecciones han sido consistentes con la integración de mujeres en estos órganos deliberativos con porcentajes superiores al 25% de sus integrantes, los hay otros como Chihuahua, Tamaulipas, Nuevo León y Jalisco que conceden una simbólica representación, muy menor al 10%.

Esta situación también es representativa en el caso de las Presidencias Municipales, mismas que son presididas por mujeres únicamente el 4% y, en 2002, ocho estados no tenían una sola presidenta municipal. Y a lo largo de la historia sólo ha habido cinco gobernadoras, dos de ellas en el estado de Yucatán.

Según Jacqueline Peschard<sup>19</sup>, el primer ascenso en la representación femenina al inicio de los años 70's se corresponde con el arranque del proceso de liberalización política del país; con el surgimiento de nuevos partidos políticos y con la ampliación de los espacios de representación. Pero el momento culminante se gesta con el despegue de la competencia política entre partidos que corrió de manera paralela a la formación de movimientos políticos de mujeres para impulsar la democratización.

## • La participación política de la mujer en México

Al respecto, es curioso señalar que según estimaciones del PNUD<sup>20</sup>, para las mujeres es más conveniente los sistemas de representación proporcional que los sistemas basados en mayorías relativas. Estos últimos tienden a fortalecer a unos cuantos partidos y enfatizan la representación de los candidatos individuales, los que suelen hacer campañas muy costosas, provocando que las mujeres se vean excluidas de la candidatura, debido a que tienen menores posibilidades de recaudación de recursos en comparación con los hombres.

---

<sup>18</sup> Alanis Figueira, María del Carmen, et. all., en "Equidad de Género y Derecho Electoral en México", Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2009, p. 10

<sup>19</sup> Peschard Mariscal, Jacqueline, Medio siglo de participación política de la mujer en México, op. cit., p. 13.

<sup>20</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "Financiamiento electoral para fomentar la participación política de las mujeres: Una guía para la elaboración de programas del PNUD", en Manuales sobre género y gobernabilidad democrática, número 3, PNUD, 2007, p. 11.

En cambio, los sistemas de representación proporcional se basan en las listas de candidatos preparadas por los partidos, donde la estrategia para atraer a los votantes es distinta, ya que se procura lograr una representatividad en proporción al número y origen de los votantes, en este sentido, las mujeres suelen empadronarse en mayor número y acudir a las urnas con una mayor afluencia que los hombres, por lo que es atractivo para estos institutos, las candidaturas de las mujeres, al margen de las limitaciones de éstas para recaudar dinero.

Los sistemas electorales con varias rondas de votación aumentan también sus costos en forma automática, al igual que aquellos que permiten un largo período de preparación antes de la votación. También, los sistemas que contemplan elecciones internas en los partidos políticos pueden generar demandas adicionales de recursos, en demérito de las mujeres de condición social más precaria.

Esta consideración es importante, si se considera que las elecciones son el medio que tienen las personas para escoger a sus representantes y a su gobierno, así como una manera de conferir legitimidad al sistema político. Por eso, si deseamos una mejor incorporación de las mujeres, que sean representativas de todos los sectores sociales y de la pluralidad socio-cultural de nuestro país, es necesario propiciar las reglas electorales más convenientes para este propósito.

Así, una reforma electoral que conserve un enfoque de género, debe promover sistemas electorales que sostengan los principios de pluralismo y representatividad, la preeminencia del financiamiento público a los partidos políticos, para lograr que en el ejercicio de la representación política, tengan cabida no sólo los poderes fácticos con su gran capacidad de influencia, sino también se expresen en igualdad de condiciones, la amplia gama de grupos que constituyen el electorado, tales como mujeres, los jóvenes y otras minorías, que en los hechos constituyen la nueva mayoría y el poder real que puede ganar las elecciones al margen de los recursos económicos que posean.

El financiamiento público a menudo se ve como una herramienta para nivelar el terreno electoral, reduciendo los costos de las elecciones, disminuyendo la corrupción y aumentando la supervisión. Puede ligarse a consideraciones de interés público, tales como la necesidad de aumentar la participación política de las mujeres.

Un argumento para que los partidos se alleguen fondos públicos es que el estado debe asegurarse de que tengan los recursos suficientes para operar y llevar a cabo sus campañas, ya que éstas juegan un papel decisivo en la mayoría de las democracias representativas.

No obstante, las democracias modernas enfrentan una contradicción. En teoría, los sistemas políticos deberían ser representativos, permitiendo que cada segmento de

su población tuviera voz en las decisiones de las políticas públicas que les afectan. Sin embargo, los recursos financieros muchas veces determinan qué voz es más fuerte y es escuchada con mayor frecuencia. El financiamiento privado a los partidos políticos puede enfatizar las desigualdades que se dan en la democracia.

Si bien, hoy en día el dinero es un prerequisito para competir en la mayoría de los sistemas políticos. En muchos países los costos de campaña están aumentando al grado de restar competitividad a las mujeres, quienes con frecuencia salen adelante a pesar de contar con recursos más limitados que los hombres. Por lo tanto, el punto de unión entre género y financiamiento electoral requiere atención coordinada.

También debe desarrollarse la capacidad de los partidos políticos para incluir en su oferta programática temas desde una perspectiva de género, apoyar programas de educación cívica y electoral, así como desarrollar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, asociaciones, instituciones académicas, grupos de derechos humanos, los medios y organizaciones de mujeres para que mantengan los temas de igualdad de género y de empoderamiento de las mujeres en el tintero.

Por otra parte, los avances para lograr una mayor representación femenina en la rama ejecutiva del gobierno son más lentos que en las ramas legislativas. En 2010, apenas nueve de los 151 jefes de estado electos (6%) y 11 de los 192 jefes de gobierno (6%) eran mujeres. Esto es una mejora con respecto a 2008, cuando sólo siete mujeres fueron electas como jefas de estado y ocho como jefas de gobierno. En promedio, las mujeres tienen el 16% de los puestos ministeriales y sólo 30 países tienen más del 30% de ministras. Por otra parte, 16 países no tienen ni una sola ministra.

Por eso, la transversalización de género en los procesos electorales implica no sólo aumentar las cifras de mujeres en puestos de elección, sino también cambiar la manera en que se define la política, para que el apoyo a la igualdad de género se vuelva no sólo parte integral de las instituciones y las prácticas electorales, sino también se encamine al empoderamiento de la mujer, lo cual implica la posibilidad de participar y adquirir responsabilidades en los asuntos que tienen que ver con el diseño e implementación de políticas públicas.

Así, en la revisión hecha en 2005 por el Grupo de Gobernabilidad Democrática del PNUD<sup>21</sup>, se encontró que entre los profesionistas y los llamados “sectores modernos” de la sociedad, existe un respaldo a iniciativas para aumentar el número de mujeres en puestos de elección popular y en el servicio público. También se informó que existe una gran cantidad de estrategias que han contrarrestando de manera exitosa la discriminación

<sup>21</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, “Financiamiento electoral para fomentar la participación política de las mujeres: Una guía para la elaboración de programas del PNUD”, op. cit., p. 17.

por género, a través de la implementación de presupuestos y políticas públicas con un enfoque de género, la revisión de los derechos de ciudadanía y de propiedad, así como la remoción de barreras para lograr un acceso equitativo a la justicia.

Sobre esto último, el acceso a la justicia, Guillermo O'Donnell<sup>22</sup> al referir sobre la calidad democrática de las naciones, coloca en un primer término el concepto de acceso a la justicia sin distingos de género, como elemento que propicia regímenes políticos igualitarios y, por ende, en sincronía con la idea de legitimidad en sociedades maduras.

Finalmente la participación de la mujer en sociedades en proceso de transición democrática, puede contribuir a superar los conflictos y propiciar una sociedad más incluyente y respetuosa del Estado de derecho.

Ante ello, igualdad de género, significa que los derechos, responsabilidades y oportunidades sean iguales para mujeres, hombres, niñas y niños. Igualdad no significa que mujeres y hombres sean iguales, sino que los derechos, responsabilidades y oportunidades no dependan de que hayan nacido hombres o mujeres. La igualdad de género implica que los intereses, necesidades y prioridades, tanto de mujeres como de hombres, se tomen en consideración.

## • Bibliografía

- Alanis Figueroa, María del Carmen, et. all., en "Equidad de Género y Derecho Electoral en México", Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2009.
- Fernández Poncela, Anna, Participación política: las mujeres en México al final del milenio, México, El Colegio de México, 1995.
- Hebermas, Jürgen. Factibilidad y validez. Sobre el derecho y el Estado de democrático de derecho en términos de la teoría del discurso. Trotta, Madrid, Quinta edición, 2008.
- O'Donnell, Guillermo, The quality of democracy: theory and applications, University of Notre Dame, Indiana, 2004.
- Peschard Mariscal, Jacqueline, Medio siglo de participación política de la mujer en México, en Revista Mexicana de Estudios Electorales, México, número 2, julio-diciembre de 2003.

<sup>22</sup> O'Donnell, Guillermo, The quality of democracy: theory and applications, University of Notre Dame, Indiana, 2004, p. 105

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "Financiamiento electoral para fomentar la participación política de las mujeres: Una guía para la elaboración de programas del PNUD", en Manuales sobre género y gobernabilidad democrática, número 3, PNUD, 2007.
- Programa de Naciones Unidad para el Desarrollo, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2010, PNUD, Naciones Unidas, 2010.
- Viezzer, Moema, "Si me permiten hablar...", testimonio de Domitila, Siglo XXI Editores, México, 1991.

# El perfil de Magistrado del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Osiris Vázquez Rangel\*

**SUMARIO:** 1. Caracterización de los jueces. 2. Clasificación de Duncan Kennedy. 3. Clasificación de François Ost. 4. Los Magistrados Electorales. 5. Ámbitos de poder del juzgador. 6. Labor de equipo. 7. Conclusiones.

## 1. Caracterización de los jueces.

Un juzgador es una persona que dice el derecho, que puede hacer cosas con palabras como lo dijera Austin<sup>2</sup>, quien se encuentra entre las disposiciones jurídicas y las personas que requieren resolver una controversia o aclarar alguna situación.

El juez es quien investido de autoridad señala lo que el derecho establece en una situación concreta, cual emisario de la diosa de la justicia. Pero no todos los jueces son iguales, por ello, se atiende a dos de las clasificaciones más conocidas respecto a los jueces.

## 2. Clasificación de Duncan Kennedy<sup>3</sup>.

Duncan Kennedy<sup>4</sup> clasifica en tres grupos a los jueces que, sin admitirlo, asumen una clara posición ideológica. La perspectiva de este autor, es la del abogado postulante quien ve a los jueces como de término medio, activistas o bipolares.

<sup>1</sup> Director del Centro de Capacitación del Tribunal Electoral del Distrito Federal

<sup>2</sup> Cfr. Austin, J.L., "Cómo hacer cosas con palabras", 1955, versión electrónica de la Escuela de Filosofía Universidad ARCIS. <http://www.philosophia.cl/biblioteca/austin/C%F3mo%20hacer%20cosas%20con%20palabras.pdf>

<sup>3</sup> Hay múltiples formas de caracterizar a los jueces, como lo ha hecho Atienza y Zaffaroni, pero se eligieron las dos clasificaciones que se exponen, por ser aspectos que se encuentran en una viva discusión, a raíz de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos.

<sup>4</sup> Autor norteamericano perteneciente al movimiento denominado "Estudios críticos del derecho".

- a) El juez término medio es un moderado, elige posturas que no se comprometen con una interpretación liberal ni con una conservadora, pretende estar en el justo medio.
- b) Los activistas son quienes adoptan una posición propia de legisladores, ya que corrigen el contenido del texto normativo de conformidad con una perspectiva liberal o conservadora, y dedican "una gran cantidad de tiempo y de energía para elaborar una interpretación jurídica distinta a la que en principio parece la mejor"<sup>5</sup>.
- c) Por su parte, los jueces bipolares, en algunas ocasiones actúan como liberales y otras como conservadores; realizan interpretaciones elaboradas con las que incluso no están comprometidos o abandonan en el siguiente asunto que les toca resolver.

### 3. Clasificación de François Ost.

Por su parte, el profesor de la Universidad de Bruselas François Ost, utiliza personajes de la mitología griega y romana para caracterizar a los tipos de jueces, siendo éstos, Júpiter, Hércules y Hérmes.

- a) En el primer modelo, el derecho jupiteriano se describe como el que nace en la cima de la pirámide, es la ley que emana de una fuente sagrada y trascendente como si fuera dado por el dios mismo, deviene de lo alto, es el modelo propio del Estado liberal del siglo XIX<sup>6</sup>, es la concepción tradicional del derecho. El juez actúa deductivamente como lo planteó Beccaria respecto del derecho penal<sup>7</sup>, el texto normativo es la premisa mayor, las cuestiones relativas al caso concreto constituyen la premisa menor y el juez sólo debe concluir si en el caso debe aplicarse la consecuencia prevista en el texto normativo, tras elaborar la inferencia propia del silogismo *modus ponens*<sup>8</sup>.

Esta es la idea de Montesquieu, cuando señaló: "*Pero los jueces de la nación, como ya hemos dicho, no son más que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni su fuerza ni su severidad.*"<sup>9</sup>

<sup>5</sup> P. Kennedy Duncan, A critique of Adjudication (fin de Siecle), Harvard University Press, Cambridge (Mass), 1997, p. 180, citado por Manuel Atienza, Curso de Argumentación Jurídica, editorial Trotta, España, 2013, p. 85.

<sup>6</sup> Sobre las características del Estado liberal, puede consultarse Ansúastegui Roig Francisco Javier, La conexión conceptual entre el Estado de Derecho y los Derechos Fundamentales. Modelos y evolución, editorial Grijley, Perú, 2007, pp. 13 y siguientes.

<sup>7</sup> "In ogni delitto si deve fare dal Giudice un silogismo perfetto: la maggiore dev' essere la legge generale: la minore l' azione conforme, o no alla legge: la conseguenza la liberta, o la pena."; De los Delitos y de las Penas, edición bilingüe, traducción de Juan Antonio de las Casas, México D. F., editorial Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 106; la traducción se encuentra en la página 220: "En todo delito debe hacerse por el juez un silogismo perfecto. Pondráse como mayor la ley general, por menor la acción conforme o no con la ley, de que se inferirá por consecuencia la libertad o la pena."

<sup>8</sup> Sobre el silogismo, ver Copi Irving M. y Cohen Carl, Introducción a la Lógica", editorial Limusa, México, 2004, pp. 371 y siguientes.

<sup>9</sup> Montesquieu, "El Espíritu de las leyes", ediciones Istmo S.A., España 2002, Página 253.

El formalismo jurídico se identifica con este prototipo de juzgador, la escuela de la exégesis francesa<sup>10</sup> en donde se considera que el derecho positivo lo es todo, como un efecto reflejo del enciclopedismo, que hizo pensar que se podía contener todo el conocimiento humano en unos libros por materia para formar la enciclopedia, y el ámbito jurídico, se podían crear códigos con todo el derecho en su interior, con lo que éste ya se encuentra totalmente elaborado y el intérprete no tiene nada más que acudir al texto y ya.

Esta idea será retomada por la denominada Jurisprudencia de Conceptos alemana, quien con Puchta desarrolla la "pirámide de conceptos"<sup>11</sup>, siendo autores destacados Jhering y Windscheid.

b) En el modelo del derecho herculáneo, la ley no deviene de lo alto, sino que es elaborada por el semidios, que carga el peso del mundo sobre sus hombros. El juez Hércules es quien crea el derecho, "la singularidad y lo concreto del caso se superponen a la generalidad y abstracción de la ley"<sup>12</sup>, la idea de la pirámide es puesta de cabeza, ahora estamos ante un embudo, es el modelo del estado social del siglo XX.<sup>13</sup>

En este modelo se parte del caso concreto para obtener la regla aplicable, y se pretende enlazar el texto normativo con los objetivos y finalidades sociales. *"Su religión, en efecto, es la unidad del Derecho, que él debe fortalecer en cada uno de sus juicios-unidad en el doble sentido: de la coherencia narrativa que mejor se adapta al estado pasado y presente del Derecho, y de la jerarquía más satisfactoria de los principios de moral política compartidos por la comunidad en cada momento de su historia."*<sup>14</sup>

Para resolver una situación jurídica, el juez no parte del texto normativo sino del problema a resolver, tiene una estructura no sistemática sino problemática, que era el punto de partida de la tópica propuesta por Theodor Viehweg<sup>15</sup>; esta concepción

<sup>10</sup> Sobre la escuela de la exégesis, ver Hernández Gil Antonio, Metodología del Derecho. Ordenación crítica de las principales direcciones metodológicas, editorial Revista de Derecho Privado, España, 1945, pp. 4 y siguientes. Entre los cultivadores de esta escuela encontramos a Delvincourt, Proudhon, Toullier, Melville, Aubry y Rau; Bugnet, entre otros.

<sup>11</sup> Cfr. Larenz Karl, Metodología de la Ciencia del Derecho, editorial Ariel, España, 1994, p. 40.

<sup>12</sup> Ost, François. "Júpiter, Hércules, Hermes: tres modelos de juez". Doxa. N. 14 (1993), p. 170, consultable en la página de internet: [http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01360629872570728587891/cuaderno14/doxa14\\_11.pdf](http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01360629872570728587891/cuaderno14/doxa14_11.pdf)

<sup>13</sup> Sobre este modelo de Estado, ver Ansuátegui, Op. Cit., pp. 16 y siguientes.

<sup>14</sup> Ost, Op. Cit., p. 180.

<sup>15</sup> "1. La estructura total de la jurisprudencia solamente se puede determinar desde el problema.

2. Las partes integrantes de la jurisprudencia, sus conceptos y sus proposiciones, tienen que quedar ligadas de un modo específico con el problema y sólo pueden ser comprendidas desde él.

del juez es propia de quienes tienen una idea del derecho antiformalista, como la del derecho científico francés de Planiol y Dughit<sup>16</sup>, la escuela del derecho libre alemana<sup>17</sup> y en su extremo, con la idea del realismo jurídico, en donde el juez Holmes es indiscutiblemente la referencia, y es sumamente claro al afirmar que al dictarse una sentencia se utiliza el lenguaje de la lógica para satisfacer el ansia de certidumbre y reposo de la mente humana “*Pero, generalmente, la certidumbre no es más que ilusión, y el reposo no es el destino del hombre. Detrás de la forma lógica yace un juicio acerca del valor... Podéis dar forma lógica a cualquier conclusión*”<sup>18</sup>.

c) El tercer modelo es el del juez Hermes, el comunicador, el mensajero de los dioses, el que va y viene, el que trae y lleva los mensajes de lo alto y del inframundo, el que se mueve con libertad a todos los niveles: entre los dioses, los seres vivos y los muertos, las fuentes del derecho no vienen de lo alto, pero tampoco necesariamente del caso en concreto tras ser sopesado, sino de todas partes: una red es la mejor manera de caracterizar la estructura jurídica.

No hay un centro definido ni jerarquía, son múltiples los actores en el proceso, muchas las fuentes jurídicas (leyes, reglamentos, circulares, usos y costumbres de pueblos originarios, doctrina, consultas ciudadanas, entre otras), diversos ámbitos de poder como el federal, local, delegacional, en los pueblos originarios los subdelegados o enlaces territoriales, incluso instancias internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El ámbito jurisdiccional, es el de la disputa social a través de la argumentación, en términos razonables, el derecho de esta manera se encuentra en marcha, en permanente creación, en un hacerse constantemente y re-hacerse, un estar en marcha sin detenerse.<sup>19</sup>

---

3. “Los conceptos y las proposiciones de la jurisprudencia sólo pueden ser utilizados en una implicación que conserve su vinculación con el problema. Cualquiera otra es preciso evitarla.” Viehweg Theodor, Tópica y Jurisprudencia, Editorial Thomson-Civitas, España, 2007, pp. 152 y 153.

<sup>16</sup> Ver Hernández-Gil, Op Cit., pp. 205 y siguientes.

<sup>17</sup> El precursor de esta escuela, Oskar Bülow, señaló en su texto “Ley y Judicatura”, que los textos normativos “sólo son una preparación, una prueba para conseguir el orden jurídico”, ya que respecto de los problemas planteados a los juzgadores, en los litigios “la ley no contiene disposición jurídica pertinente y... tampoco se puede derivar de las disposiciones legales con la seguridad absoluta de una conclusión lógica vinculante”. Citado por Karl Larenz, Op cit., p. 82.

<sup>18</sup> Holmes, Oliver W., La senda del Derecho, Abeledo-Perrot, Argentina, 1975. Citado por Atienza, Op. Cit. p. 34.

<sup>19</sup> Cfr. Lo relativo al concepto de hermenéutica utilizado por Martin Heidegger en Ontología. Hermenéutica de la facticidad. Primera reimpresión, Alianza editorial, España, 2000, pp. 27 y siguientes.

## 4. Los Magistrados Electorales.

Los Magistrados Electorales son juzgadores que en el Distrito Federal corresponden a un órgano autónomo desde su nacimiento en 1999, por disposición del entonces Código Electoral del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 5 de enero de 1999, y abrogado (tras seis reformas<sup>20</sup>) por el actual Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en la Gaceta referida, el 20 de diciembre de 2010.

Para ocupar el cargo,<sup>21</sup> es necesario contar con los requisitos exigidos para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia local<sup>22</sup> y, además, tener conocimientos y experiencia en la materia electoral y el relativo a la valoración de los principios que rige la materia: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad<sup>23</sup>.

Esta actividad valorativa es sumamente importante, ya que trasciende el aspecto meramente cognoscitivo, es decir, no sólo se trata de tener conocimientos suficientes en la materia, sino de tener claro que la legitimidad de las decisiones que se adoptan no se basa en el consenso sino en la razonabilidad y la adecuada fundamentación, pues respecto de las mismas, es posible señalar si es verdad o no que algo está probado, o si el texto normativo señala tal o cual cuestión, mientras que los acuerdos entre los ciudadanos respecto a cómo tratar un asunto no se basan en los dos puntos referidos. Así, la labor del juzgador incluso es una garantía de que los asuntos se resolverán con criterios que no dependen de la voluntad de las mayorías, sino desde una perspectiva imparcial con base en la normatividad, tutelando las libertades ciudadanas desde lo que se encuentre probado.

<sup>20</sup> El 30 de septiembre y 15 de octubre de 1999; el 18 de enero de 2001; 15 de mayo y 30 de diciembre de 2003; así como el 19 de octubre de 2005.

<sup>21</sup> Los primeros Magistrados fueron designados el 15 de enero de 1999, por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La segunda integración del Pleno fue aprobada por dicha Asamblea, el 18 de enero de 2007, a cuya integración se sumaría la Magistrada Aidé Macedo Barceinas por determinación del órgano legislativo local, de 14 de enero de 2011.

<sup>22</sup> Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal

"Artículo 154. Los requisitos para ser Magistrado Electoral son los mismos que se exigen para Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

I. Además de lo anterior, se requiere:

- a) Tener nacionalidad mexicana y ciudadanía en el Distrito Federal;
- b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con Credencial para Votar, cuyo domicilio corresponda al Distrito Federal;
- c) Haberse distinguido por contar con conocimientos teóricos y experiencia práctica comprobada en materia político-electoral, preferentemente de cuando menos cinco años en órganos electorales;
- d) Exhibir constancia de no inhabilitación expedida por la Contraloría General del Distrito Federal; y
- e) Acreditar, mediante constancia oficial, haber residido en el Distrito Federal al menos cinco años anteriores a la designación.

II. Los impedimentos para ser designado Magistrado Electoral son los mismos que prevé este Código para el cargo de Consejero Electoral."

<sup>23</sup> Así lo mandata el párrafo tercero del artículo 3 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del D.F.

Ahora bien, la materia electoral se encuentra en desarrollo, lo que le imprime una impronta sumamente particular, ya que su permanente construcción se elabora de manera acusada con muchos de los criterios que va estableciendo el propio Tribunal Electoral local, como lo son “INTERÉS DIFUSO. LO TIENEN LOS MILITANTES DEL PARTIDO POLÍTICO PARA IMPUGNAR ACTOS Y RESOLUCIONES DE SUS ÓRGANOS INTERNOS. (Normativa interna del Partido Revolucionario Institucional).” (con lo que no se exige tener un interés jurídico para impugnar, lo cual es regla general) y “COMPETENCIA. LA TIENE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL PARA CONOCER DE IMPUGNACIONES CONTRA ACTOS REALIZADOS POR UN JEFE DELEGACIONAL DERIVADOS DE UNA CONSULTA CIUDADANA.” (elaborado con motivo de la consulta organizada por jefes delegacionales para preguntarle a la ciudadanía si estaba de acuerdo o no con la colocación de parquímetros).

---

Respecto a los principios y su diferencia con las reglas, así como al procedimiento de ponderación, puede verse entre otros, Dworkin Ronald, Los derechos en serio, editorial Ariel, 5<sup>a</sup> reimpresión, España, 2002, p. 72 y ss; Alexy Robert, Derecho y razón práctica, editorial Fontamara, 3<sup>a</sup> reimpresión 2006, México; Prieto Sanchís, Luis, Derechos Fundamentales, neoconstitucionismo y ponderación judicial, editorial Palestra, reimpresión, Perú, 2007.

Es importante recordar que Kelsen desaprobaba la inclusión de este tipo de expresiones en los textos normativos y que incluso lo consideraba peligroso, lo que debe tomarse en cuenta ya que es el juzgador el encargado de dotar de contenido o al menos de límites (aspecto denotativo) a los principios referidos. Este autor literalmente refería:

“Las concepciones de la justicia, de la libertad, de la igualdad, de la moralidad, etc., difieren de tal manera según el punto de vista de los interesados, que si el Derecho positivo no consagra alguna de entre ellas, toda regla de Derecho puede ser justificada por una de las tantas concepciones posibles. Pero en todo caso la apelación de los valores en cuestión no significa, y no puede significar, que cuando el Derecho positivo sea contrario a su concepción personal de libertad, de igualdad, etc., pudiera dispensarse a los órganos de creación del Derecho su aplicación. Las fórmulas en cuestión, no tienen, de manera general, una gran significación. Ellas no agregan nada al estado real del Derecho.

Es precisamente en el dominio de la justicia constitucional en que estas fórmulas pueden jugar un papel extremadamente peligroso. ...

Es obvio que la Constitución no ha querido, al emplear una palabra tan imprecisa y equívoca como la de justicia, o cualquiera otra parecida, hacer depender la suerte de toda ley votada por el Parlamento de la buena voluntad de un colegiado de jueces compuesto de una manera más o menos arbitraria desde el punto de vista político, como lo sería el Tribunal Constitucional. Para evitar un semejante desplazamiento del poder —que la Constitución no quiere y que políticamente, es completamente contraindicado— del Parlamento a una instancia que le es extraña y que puede convertirse en el representante de fuerzas políticas diametralmente distintas de las que se expresan en el Parlamento, la Constitución debe, sobre todo si ella crea un Tribunal Constitucional, abstenerse de ese género de fraseología y, si quiere establecer principios relativos al contenido de las leyes, deberá formularlos de una manera tan precisa como sea posible.” (El resultado con negrillas se añadió al original). Kelsen, La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional), editado por la UNAM, México, 2001, p. 80 a 82, consultable en la página de internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/31/tc.pdf>

También críticamente respecto al control judicial de la ley, puede verse a Rodríguez Alcalá, Diego Moreno, Control judicial de la ley y derechos fundamentales. Una perspectiva crítica, editado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 2011.

## 5. Ámbitos de poder del juzgador.

La interpretación debe hacerse en el marco del principio de mera legalidad consistente en la aplicación del texto normativo a un caso concreto por parte del juzgador, para lo cual, siguiendo a Ferrajoli<sup>24</sup>, quien decide sobre la imposición de sanciones, reúne cuatro ámbitos de poder: de denotación, de comprobación probatoria, de connotación y de disposición.

### a) Poder de denotación.

Respecto del poder de denotación de la autoridad sancionadora, es de señalar que siguiendo la diferenciación entre connotación o intención y denotación o extensión de los conceptos, de acuerdo a la propuesta formulada por Gottlob Fegre, quien diferencia entre Sinn (sentido, que equivaldría a la connotación) y Bedeutung (referencia, que equivaldría a la denotación), la connotación es el conjunto de propiedades que caracterizan un determinado concepto, mientras que la denotación es el conjunto de personas u objetos que conforman el universo de lo que se ha connotado.

De acuerdo con esto, es el legislador a quien le corresponde hacer las connotaciones de lo sancionable, mientras que a la autoridad de los Institutos Electorales le corresponde establecer si una determinada conducta se encuentra denotada por lo que el legislador connotó. Esto es el poder de denotación de quien decide si se ha cometido una falta o no, y que tradicionalmente es conocido como procedimiento de subsunción que se realiza deductivamente.

Para poder llevar a cabo esta operación, es necesario interpretar los textos normativos, pues sólo ello permite la posibilidad de establecer si lo que se plantea a la autoridad, de probarse, resulta sancionable.

De esta manera, el denominado por Ferrajoli poder de denotación, es el poder de interpretar los textos normativos, mismo que se encuentra regulado por el precepto constitucional señalado en su artículo primero<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Ferrajoli, Luigi, Derecho y Razón, cuarta edición, Trotta, Estaña, 2000, pp. 38 a 40 ; 117 y ss.

<sup>25</sup> "Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia." Agregándose que "Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad."

b) Poder de comprobación probatoria.

Tras la cuestión relativa a la interpretación de los textos normativos, se encuentra la concerniente a la interpretación de los hechos, ya que la autoridad sancionadora cuenta con facultades para establecer cuáles son los hechos relevantes, con qué elementos se comprueban y cómo se valoran.

Sólo en la medida en que el hecho a comprobar se encuentre perfectamente delineado, puede ser objeto de comprobación, por eso el principio de legalidad es tan importante también en el aspecto probatorio, pues sólo de esta manera es posible hacer valer el derecho de defensa y contradicción de la acusación.

Los hechos deben ser definidos con toda precisión para que tenga lugar una defensa adecuada.

Por otra parte, a fin de establecer la comprobación de los hechos, la autoridad sancionadora realiza una serie de inducciones, de tal manera que la conclusión a la que se llega siempre tiene un valor sólo probabilístico y no definitivo, como en cualquier otra área del conocimiento en que se utiliza el procedimiento de inducción.

c) Poder de Connotación.

Respecto de este poder, se trata de establecer las características concretas del hecho y su contexto, con la finalidad de caracterizar en lo particular lo sometido a la consideración del juzgador, cuestión que no es posible hacer siguiendo ya lo connotado por el legislador, porque la normatividad no puede contemplar la multiplicidad de factores y especificidades que se presentan en cada supuesto en particular.

d) Poder de disposición.

Mientras que los tres ámbitos anteriores de poder implican la verificación de algo (son poderes respecto a la verificación), este último es meramente de disposición, de acuerdo con el cual, el juzgador libremente integra su decisión de acuerdo a la convicción personal.

Este ámbito de poder debe guiarse por los principios de intervención mínima, igualdad y libertad.

---

<sup>26</sup> ACU-23-13 emitido el 31 de mayo de 2013, por el Instituto Electoral del Distrito Federal.

## 6. Labor de equipo.

Por otra parte, es necesario que el juzgador, quien en nuestro país cuenta con un equipo de colaboradores para la realización de sus labores, se distinga por ser un buen líder de ese equipo, pues es necesario asignar tareas acordes con las capacidades de cada una de las personas que lo apoyan, guiar y no entorpecer su trabajo, aprovechar y no disminuir o retardar las aportaciones individuales, canalizar y compatibilizar en lugar de desarticular el esfuerzo de todos. Este aspecto normalmente descuidado y dado por sentado, es muy importante y exige el contar con cualidades y actitudes frente a los demás, independientemente de los conocimientos jurídicos.

Esto cobra otra dimensión si el juzgador se integra en un cuerpo colegiado, en donde comparte la responsabilidad con otros Magistrados, como es el caso en la materia electoral local, en donde la relación con los otros juzgadores integrantes del cuerpo colegiado tienen una propia y particular manera de entender cada asunto que se plantea y el contenido de los textos normativos.

## 7. Conclusiones.

El modelo de Juez que se requiere es un juez moderado en sus decisiones, es decir, que dentro del área del texto normativo emita sus decisiones, no un activista que pretenda legislar desde las sentencias de los expedientes, esto es compatible con el juez Hermes, ya que las fuentes del derecho se encuentran sumamente dispersas en esta materia, desde instrumentos internacionales, normatividad federal, local y los usos y costumbres de los pueblos originarios, que conforme al reciente catálogo emitido por el Instituto Electoral local, suman 40 , además de los estatutos y reglamentos de los partidos políticos, lo que pone de manifiesto la gran responsabilidad del juzgador para interpretar y luego aplicar los textos jurídicos, implicando el conocimiento y debido manejo de los diversos métodos de interpretación jurídica .

El juzgador debe ser capaz de explicar las decisiones que toma en cada uno de los ámbitos referidos, con precisión y claridad, por lo que la capacidad de identificar los

---

<sup>27</sup> "Desde sus inicios hasta hoy, toda la historia del derecho... ha estado ligada a la historia de la interpretación jurídica, formando entre las dos un matrimonio indisoluble. ...la esperanza de que se pueda prescindir del trabajo del intérprete haciendo uso del aforismo in claris non fit interpretatio, al que corresponde de otro (un poco distinto del primero) que afirma: «a un texto claro no se le haga una oscura glosa». Aforismo engañoso, por no decir hasta hipócrita, ya que la atribución de la «claridad» a un texto es, en realidad, un postulado interpretativo sobre el que se construye la consecuencia legal. Pero la verdadera claridad es siempre la que resulta de la interpretación, bien sea de forma rápida o de forma intuitiva, y nunca la que la precede." Frosini, Vittorio, La letra y el espíritu de la ley, editorial Ariel, España, 1995, pp. 75- 76.

problemas, sintetizar y argumentar, son elementos esenciales del perfil del juzgador quien debe contar con las habilidades para exponerlo en un lenguaje entendible por la ciudadanía, es decir, por legos en derecho, además de ser un buen administrador de su tiempo y del de su equipo de trabajo, así como de las tareas a realizar, lo que podría resumirse en un adecuado administrador de justicia electoral.

Diferenciando los ámbitos de poder del juzgador, se puede conocer y transparentar más su actividad, y siguiendo las razones que da en cada uno de ellos se tiene mayor certeza y confianza en su labor.

# Por la defensa del federalismo electoral mexicano

JUAN MANUEL LUCATERO RADILLO<sup>1</sup>

**SUMARIO:** I. El sistema federal. II. La autonomía de los estados miembros de la federación. III. El Estado Mexicano Federal. IV. El federalismo electoral mexicano. V. La propuesta de centralización electoral: el Pacto por México. VI. El fortalecimiento del federalismo electoral mexicano.

## I. El sistema federal.

El estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.<sup>2</sup>

Desde un punto de vista general, las formas de organización del estado pueden reducirse a dos fundamentales:

1. El estado unitario que se caracteriza por ser uno en su estructura de poder, en su elemento humano y en sus límites territoriales, así, los poderes legislativo, ejecutivo y judicial son únicos.
2. El estado compuesto en el que se presenta la unión de dos o más entidades, cada una de ellas tiene los tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial dentro de su territorio, además de las atribuciones propias de los poderes federales cuyo espacio abarca la totalidad del estado.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Director General Jurídico del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

<sup>2</sup> Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, Ed. Porrúa, México, 2009, pág. 198.

<sup>3</sup> Ibídem, pág. 470.

Dentro del estado compuesto se encuentra el estado federal que puede ser definido como un conjunto de estados autónomos, independientes y soberanos que por una determinada decisión se unen creando a un ente con personalidad jurídica, al cual ceden parte de su soberanía para el ejercicio de ciertas competencias. De este modo los poseedores iniciales de las competencias para ejercer el poder público son los estados miembros de la federación, quienes por la vía de la delegación, como excepción a la regla, transfieren el ejercicio de algunas de estas competencias al poder federal.<sup>4</sup>

Con base en un análisis de los estados federales existentes, puede afirmarse que hay tantos federalismos como países con organización política federal.<sup>5</sup>

Sin embargo, existen tres principios fundamentales de un sistema federal:

1. Dos órdenes jurídicos y gubernativos coexistentes, uno de carácter federal para todo el país y otro de carácter local, en caso de conflictos entre dichos órdenes los resuelve una Corte Suprema.
2. Distribución de competencias por la Constitución entre la federación y los estados.
3. Autonomía de cada estado federado, el cual tiene su propio orden jurídico siendo su expresión más importante una Constitución local que debe respetar las prescripciones de la Constitución federal y cada integrante disfruta también de autonomía gubernativa, y tiene sus propios órganos de administración.<sup>6</sup>

Como puede apreciarse, la distribución de competencias en el estado federal se equilibra de tal modo que la soberanía de competencias no reside exclusivamente en los órganos centrales de la federación ni en los órganos de las entidades federativas.<sup>7</sup>

En un sistema federal se procura la coexistencia de dos mandos de poder, uno central y otro local, lo que de suyo presupone un fraccionamiento del mismo poder, una autolimitación establecida en la Constitución.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Abolins Rojas, Daira, El federalismo como forma de Estado, Derecho Comparado, Revista erga Omnes, No. , 2006, disponible en: [http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/REO\\_CHACAO/1/REO\\_CHACAO\\_2006\\_1\\_427-458.pdf](http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/REO_CHACAO/1/REO_CHACAO_2006_1_427-458.pdf), pág. 429.

<sup>5</sup> Marván Laborde, Ignacio, Reflexiones sobre el federalismo y sistema político en México, Revista Política y Gobierno, vol. IV, núm. 1, México, 1997, pág. 151.

<sup>6</sup> Galván Rivera, Flavio, Federalismo electoral mexicano. Instituto y tribunales locales y federales, TEPJF y SCJN, Séptima mesa redonda sobre Justicia Constitucional en las Entidades Federativas, Guadalajara Jalisco, México, 2011, págs.9 y 10.

<sup>7</sup> Zippelius, Reinhold, Teoría General del Estado. Ciencia de la Política, Ed. Porrúa - UNAM, México, 2009, pág. 360

<sup>8</sup> Armenta López, Leonel Alejandro, La forma federal de Estado, UNAM, México 1996, pág. 32

Por lo que el federalismo como ideología supone una respuesta a las demandas de dispersión y/o concentración del poder, debe haber un cierto grado de libertad como requisito democrático, las partes se unen con propósitos comunes pero conservan su integridad.<sup>9</sup>

Especificamente, la palabra federalismo deriva del latín *foedus* que significa alianza, el sistema federal consiste en una asociación que vincula a entidades políticas de un mismo nivel, en donde las partes que la integran mantienen su identidad e integridad individual y al mismo tiempo crean un cuerpo político independiente a ellas que las une.<sup>10</sup>

El federalismo se organiza alrededor de varios centros decisarios políticos, de diversas comunidades territoriales dotadas de autonomía legislativa y de una personalidad jurídica diferente a la del poder político central, el federalismo es el mecanismo político de distribución del poder entre un poder central y los entes que conforman la división político territorial del estado.<sup>11</sup>

La originalidad del federalismo radica en que no aspira a una unificación total, deja subsistir la libertad de los diferentes sobre la que fundamenta la autoridad del poder central, en lugar de sacrificar la independencia y las particularidades de la norma lo que hace es conciliar las exigencias.<sup>12</sup>

El federalismo como una doctrina que da sustento al modelo del estado federal surge de una exigencia de organización, el estado dividido en cuanto a su población, está distribuido en distintos ámbitos territoriales en donde se reconoce la necesidad de la unidad legislativa en ciertas materias y aspectos de gobierno, pero también la necesaria autonomía para esos espacios territoriales internos.<sup>13</sup>

El federalismo responde a tres necesidades:

1. Organizar políticamente grandes espacios geográficos, incorporando relaciones de paridad entre sus unidades y suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en siglos pasados.
2. Integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando las peculiaridades culturales propias.

<sup>9</sup> Vallejo Olvera López, Marcela, *Federalismo y relaciones internacionales: comparación de la actividad internacional de unidades federadas en Canadá y Estados Unidos*, Universidad de las Américas Puebla, México, 2002, pág. 24

<sup>10</sup> Galván Rivera, Flavio, op. cit., pág. 7.

<sup>11</sup> Abolins Rojas, Daira, op. cit., pág. 427.

<sup>12</sup> Armenta López, Leonel Alejandro, op. cit., pág. 80.

### 3. Necesidad de dividir el poder para salvaguardar la libertad.<sup>14</sup>

Las federaciones distribuyen el poder en dos o más niveles. La descentralización es la clave de la distribución del poder, los sistemas federales deben tener un alto grado de no centralización.<sup>15</sup>

El modelo federal permite conservar importantes espacios de autonomía entre los miembros que lo componen.<sup>16</sup>

Lo anterior, implica la formación de una unidad jurídico-política estable, en la cual sus integrantes como subunidades aceptan el compromiso de cumplir las decisiones que asuma la federación en el ámbito de su competencia, siempre y cuando conserven ámbitos determinados de autonomía.<sup>17</sup>

Conforme a la teoría constitucional, la federación es una unión basada en el libre convenio y motivada por el servicio del fin común de la autoconservación, mediante la cual se cambia el status político de cada uno de sus miembros en atención al fin común.

Es justamente este elemento de cesión de poderes de los estados miembros al poder federal lo que define la naturaleza jurídica de un estado federal, por cuanto se defiende la autonomía de los estados miembros y su manifestación de voluntad de unirse para desarrollar funciones políticas o de fines comunes desde un poder central, garantizando que ésta constituye la forma más eficiente de hacerlo y que obedece a los intereses comunes de los estados miembros.<sup>18</sup>

El propio concepto de estado federal es sinónimo de unión permanente y de coexistencia orgánica dúplice.

Básicamente, puede afirmarse que la estructura de un estado federal radica en la adecuada composición y distribución de los órganos que integran el estado, sin embargo, el reparto de competencias no está reglamentada, depende en gran parte de la historia política, cultural y social del país en cuestión.<sup>19</sup>

---

<sup>13</sup> Galván Rivera, Flavio, op. cit., pág. 5.

<sup>14</sup> Ibídem, pág. 10.

<sup>15</sup> Vallejo Olvera López, Marcela, op. cit., pág. 30.

<sup>16</sup> Galván Rivera, Flavio, op. cit., págs. 7 y 8.

<sup>17</sup> Ibídem, pág. 8.

<sup>18</sup> Abolins Rojas, Daira, op. cit., pág. 429.

<sup>19</sup> Armenta López, Leonel Alejandro, op. cit., pág. 40.

## II. La autonomía de los estados miembros de la federación.

El federalismo reclama la autonomía que deben tener las entidades dentro del estado que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial y que les permite, la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos.<sup>20</sup>

Las entidades federativas están investidas de autonomía jurídico-política en todo lo concerniente a su organización y funcionamiento interno, lo que no está otorgado al ámbito de atribuciones de las autoridades federales corresponde a las autoridades de los estados miembros, por tanto, las facultades asignadas son manifestación de la voluntad de los estados que han decidido unirse en una federación.<sup>21</sup>

La autonomía de los estados miembros de la federación consiste en la aptitud de darse sus propias normas de gobierno y administración dentro de los límites fijados por el pacto federal. Cada gobierno está limitado en su propia esfera y dentro de la misma es independiente.<sup>22</sup>

Esta autonomía, cuyos límites se establecen en la constitución federal, es:

- Política para la elección de sus autoridades;
- Organizativa para dictar su Constitución;
- Administrativa en la inversión de sus ingresos;
- Jurídica en donde la revisión de sus actos solo puede darse por los tribunales, y
- Tributaria para la creación de sus tributos.<sup>23</sup>

Se precisa que no es aceptable proclamar la igualdad entre el orden central y el de los estados miembros, pues esto supondría anular la idea de derecho de cada orden, el estado federal establece un conjunto de normas obligatorias para todos sus integrantes que se sobreponen al orden jurídico local, se trata de un proceso unificador pero que no conlleva al poder único porque terminaría finalmente siendo un estado unitario.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Martínez Trejo, Carlos, México. El federalismo en el contexto actual, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo 2007.

<sup>21</sup> Galván Rivera, Flavio, op. cit., pág. 14.

<sup>22</sup> Abolins Rojas, Daíra, op. cit., pág. 442.

<sup>23</sup> Ibídem, pág. 443.

<sup>24</sup> Armenta López, Leonel Alejandro, op. cit., págs.80 y 81.

El sistema político de una nación federal es un sistema nacional que coexiste con los sistemas políticos definidos soberanamente por las partes federadas, cada uno de los subsistemas debe tener la capacidad de expresar las particularidades de cada sociedad regional, a través de actores políticos propios, de lo contrario su participación en el pacto federal no sería efectiva.<sup>25</sup>

En la mayoría de las repúblicas federales de Latinoamérica se observa una distribución de competencias por demás desigual y siempre en favor del poder central. A merced de un fuerte carácter centralizado de la República Federal junto con la intensa actividad de los partidos políticos, no ha sido afortunada una verdadera descentralización de competencias hacia las entidades federativas.<sup>26</sup>

La disminución de la soberanía de los estados miembros ha incrementado los arreglos institucionales de carácter federal, atribuido principalmente a tratar problemas de gobernabilidad.<sup>27</sup>

### III. El Estado Mexicano Federal.

México para su organización adoptó desde un principio y la mayor parte del tiempo el sistema federal, cuyas ventajas fueron explicadas y argumentadas el 13 de abril de 1824, en el discurso que se pronunció en el Congreso de la Federación:

- El sistema federal es más fácil de gobernar ya que cada estado dicta sus propios actos de gobierno y los habitantes no tienen que trasladarse al centro de la República para arreglar sus asuntos.
- La multiplicidad de autoridades a nivel federal y de los estados aleja la posibilidad de que los trastornos y revoluciones hagan presa fácil al país, pues al fragmentarse la autoridad resulta difícil que un facineroso controle o engañe a todos los poderes de todos los estados.
- El federalismo dificulta el abuso del poder pues toda su ciencia y naturaleza consiste en la división y subdivisión de los poderes, horizontal (poder legislativo, ejecutivo y judicial) y vertical (federal, estatal y municipal).

---

<sup>25</sup> Guillén López, Tonatiuh, Federalismo. Gobiernos locales y democracia, Cuadernos de divulgación, IFE, México 2001, pág. 38.

<sup>26</sup> Armenta López, Leonel Alejandro, op. cit., pág. 111.

<sup>27</sup> Vallejo Olvera López, Marcela, op. cit., pág. 20.

- El sistema federal propicia el desarrollo intelectual, industrial y comercial del estado que debe depender de sus propios recursos y no del centro del país.
- La federación no es débil para afrontar las agresiones exteriores.
- El federalismo es el único sistema que contempla un respeto por las diferencias específicas de cada estado, al ser su atributo legislar sobre las materias de su competencia como mejor les parezca.<sup>28</sup>

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

En México, constitucionalmente existe un esquema de distribución de competencias expresas para la federación y residual para las entidades que componen la federación, es decir, que todas aquellas facultades no expresas exclusivamente para la federación se le asignan a los estados.

Cada una de las entidades federativas en México, al tener autonomía:

1. Cuentan con un sistema electoral con variantes en relación con las elecciones federales;
2. Las reglas para la integración de los distintos cargos públicos suelen ser diferentes al igual que las dinámicas electorales, los calendarios y los partidos políticos presentes en diversas regiones, y
3. Hay reglas y culturas políticas distintas.<sup>29</sup>

Cabe mencionar que en México no ha dejado de sentirse un fuerte proceso de expansión del poder central hacia las entidades federativas, originando con ello una creciente absorción de facultades en favor del primero pero en menoscabo de las últimas.

---

<sup>28</sup> González Oropeza, Manuel, El Federalismo, Instituto de Investigaciones Jurídicas -UNAM, Serie C. Estudios Históricos, Núm. 53, México, 1995, págs. 28 y 29.

<sup>29</sup> Galván Rivera, Flavio, op. cit., pág. 11.

Estamos ante un centralismo disfrazado de federalismo hasta el punto que algún día se reconozca que el sistema político mexicano es mayormente unitario.

La eficacia del federalismo mexicano depende de un postulado central: las muchas y graves limitaciones impuestas a la autonomía de los estados deben ser aplicadas siempre en *strictu sensu*, su laxa aplicación acarrearía una falsa forma de gobierno, la subversión de la Constitución.<sup>30</sup>

#### **IV. El federalismo electoral mexicano.**

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las declaraciones generales que instituyen el federalismo electoral se encuentran básicamente en los artículos siguientes:

<b>Artículos</b>	<b>Contenido</b>
8, 9, 14 y 19	Relativos a los derechos político electorales de los ciudadanos.
33	Prohíbe a los extranjeros inmiscuirse en asuntos políticos del país.
34, 35, 36 y 38	Relativos a las prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos.
41	Establece las bases para la realización de elecciones libres auténticas y periódicas a efecto de lograr la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo.
	La base primera reglamenta los partidos políticos como entidades de interés superior; la base segunda regula los tiempos en radio y televisión y el financiamiento de las actividades de los partidos políticos; la base tercera reglamenta la organización de las elecciones federales a cargo del IFE, y la base cuarta establece un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.
49 al 70, 73, 74, 80 a 89 y 94	Refieren a la división de poderes ejecutivo y legislativo y a la participación del poder judicial federal en las elecciones, por conducto del Tribunal Electoral.

<sup>30</sup> Marván Laborde, Ignacio, op. cit., pág. 153.

Artículos	Contenido
116	Prevé la reglamentación de la materia electoral en las entidades federativas.
122	Reglamenta la organización política del Distrito Federal e introduce la elección de los diputados de la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como de los Delegados.

En atención al sistema federal, en México se ha establecido la existencia de órganos de autoridad electoral:

- En el ámbito federal se encuentran el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y
- En el ámbito local están los institutos y tribunales en cada uno de los Estados de la República y el Distrito Federal.
- Las autoridades electorales locales no están supeditadas jerárquicamente a las autoridades federales mencionadas.<sup>31</sup>

## V. La propuesta de centralización electoral: el Pacto por México.

En México, la discusión política sobre el nuevo federalismo se ha enfocado en la concentración del poder y el centralismo característico del sistema político mexicano posterior a la Revolución.<sup>32</sup>

En la historia legislativa mexicana han existido varios intentos por establecer un solo órgano de autoridad administrativa encargado de organizar las elecciones y un solo órgano jurisdiccional para resolver todos los litigios que surjan en la materia electoral.<sup>33</sup>

Como ejemplo de lo anterior, encontramos las iniciativas unificadoras mencionadas que corresponden al 29 de marzo de 2007, 24 de abril de 2007 y el 3 de mayo de 2007.

Actualmente, el Pacto por México contiene una propuesta de reforma política electoral que tiene como finalidad impulsar la creación de una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única que se encargue de las elecciones federales, estatales y municipales.

---

<sup>31</sup> Galván Rivera, Flavio, op. cit., pág.33.

<sup>32</sup> Marván Laborde, Ignacio, op. cit., pág. 149

<sup>33</sup> Galván Rivera, Flavio, op. cit., pág.34.

En concreto, se prevé la creación del Instituto Nacional Electoral (INE) que sustituiría al IFE y a los 32 institutos equivalentes en cada entidad federativa, asimismo, el TEPJF resolvería las impugnaciones derivadas de los procesos electorales federales, estatales y del Distrito Federal.

El nuevo modelo electoral propuesto<sup>34</sup> se sustenta en tres razonamientos:

- Garantizar mayor autonomía e independencia de las autoridades electorales por la influencia de algunos gobernadores;
- Hacer más eficientes los costos económicos de la democracia, y
- Mitigar las diferencias en el desarrollo democrático de las entidades federativas y del país en general.

Todo lo anterior, se dice, sin que implique una contravención al sistema federal mexicano ya que se contaría con una ley general y en cada entidad federativa se emitirían leyes que regularían particularidades locales, además, las propias legislaturas de los estados serían quienes cederían voluntariamente la competencia en materia electoral al INE y al TEPJF.

En seguida se analiza cada una de estos argumentos.

#### 1. La autonomía e independencia de los institutos y los tribunales electorales.

La propuesta centralista indica que el IFE y el TEPJF, instituciones responsables de organizar y calificar las elecciones federales, han demostrado un desempeño independiente del poder político y de carácter primordialmente técnico<sup>35</sup>, lo cual no se ha observado en las instituciones homologas en las entidades federativas.

La parte fundamental de esta justificación atiende a la confianza en las autoridades electorales federales: El IFE en general ha mostrado que cuenta con los medios suficientes, una mayor aceptación en materia de organización, la confianza de la ciudadanía y de los principales actores políticos, lo que no sucede con otros órganos electorales.

Por lo anterior, se busca crear instituciones sólidas que funcionen como contrapesos reales para evitar que cualquier grupo de influencia política o económica esté imposi-

<sup>34</sup> Estos argumentos fueron extraídos de la iniciativa del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, recientemente presentada.

<sup>35</sup> Aunque también se acepta que las autoridades electorales federales no han sido intachables y existen situaciones que deben ser revisadas a profundidad para evitar futuros cuestionamientos.

bilitado en meter las manos en las elecciones, ya que éstas al estar viciadas, manipuladas y ser inequitativas siguen siendo un medio de legitimación de cacicazgos y no un ejercicio de libertad política para elegir auténticos representantes.

Los argumentos esgrimidos comprenden dos temas centrales:

- a. La falta de confianza de la ciudadanía en las autoridades electorales locales que si tienen en las federales, y
- b. La influencia de los gobernadores en las autoridades electorales locales.

Respecto a la confianza en las autoridades electorales, llama la atención que durante los meses posteriores a la jornada electoral de 2006, el IFE estuvo sometido a una campaña de des prestigio, la cual se desató desde el propio Congreso de la Unión para enfatizar la necesidad de la reforma electoral, en esos días se decía del IFE que era una institución que había perdido la confianza de los ciudadanos, aun cuando las encuestas y estudios de opinión revelaban lo contrario.<sup>36</sup>

Se estima que en este caso, también existe una campaña de des prestigio orquestada por los legisladores federales ávidos de centralizar y controlar la función electoral en el país, ante la falta de mediciones que demuestren el desempeño de los institutos y tribunales electorales de las entidades federativas.

Además, no hay una percepción generalizada de confianza hacia las autoridades electorales federales, de hecho, como resultado de la pasada elección presidencial se ha cuestionado el trabajo del IFE y del TEPJF, ejemplo de ello, es el caso MONEX.

Para John Ackerman, esta propuesta de centralización solamente busca inyectar una nueva dosis de legitimidad pública para superar la crisis de confianza generada en las desaseadas elecciones de 2012, tal y como ocurrió en los comicios de 1988, 1994 y 2006, sin pretender transformar de raíz el sistema.<sup>37</sup>

Los promotores de la centralización electoral deberían considerar que la intervención o presión de los gobernadores a los institutos electorales locales no es el verdadero problema, el principal mecanismo de fraude se genera en el clientelismo electoral.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Latapí, Alejandra, Reforma electoral en México, en ¿Polarización en las expectativas democráticas? México 2008-2009, Ed. Porrúa - UNAM, Universidad Carlos Tercero de Madrid y COPUEX, México, 2009, pág. 549.

<sup>37</sup> Revista Proceso, 2 de junio de 2013, pág. 39.

<sup>38</sup> Santiago Castillo, Javier, op. cit., documento en línea, s/p.

John Ackerman afirma que en lugar de entregar todas las elecciones del país a un grupo de consejeros nacionales de comprobada parcialidad, habría que tomar medidas para garantizar la independencia y la ciudadanización de todos los órganos electorales en el país.<sup>39</sup>

Uno de los argumentos más ofertados de la centralización consiste en que algunos gobernadores han manipulado a las autoridades electorales, por lo que no son imparciales y están subordinadas a caciques y grupos de poder locales, lo cual debe revertirse para llegar a una democracia plena en el país. En cuanto a los tribunales electorales locales también se busca garantizar que las impugnaciones sean resueltas con base en criterios técnicos, ajenos a cualquier presión política.

Catalina Soto, presidenta del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas ha manifestado que los institutos electorales han realizado una labor imparcial, objetiva y profesional, han entregado buenas cuentas y oportunas a la nación, con experiencia en algunos casos de 20 años organizando elecciones. Asimismo, señaló que los sistemas electorales están en crisis por desconfianza de los propios actores políticos entre sí.<sup>40</sup>

Francisco Guerrero, Consejero del IFE, considera que la generalización de la intromisión de los gobernadores en los institutos electorales es injusta, dicha percepción de desconfianza ha venido acompañando a los partidos políticos de oposición que están en las entidades federativas quienes estiman que es necesario transitar a un instituto nacional electoral. Lo que hace falta es hacer un análisis pormenorizado, estado por estado, revisando la actuación de cada uno de los institutos electorales locales y darles el derecho de audiencia para defender su trabajo.<sup>41</sup>

Ahora bien, es incuestionable que el partido político con mayor representación en el poder legislativo, sea cual sea, tiene prerrogativas para proponer y aprobar a la mayoría de los integrantes de los órganos superiores de dirección los institutos y tribunales electorales, federales y locales.<sup>42</sup>

Por tanto, la relación de los integrantes de los órganos superiores de dirección de los institutos y tribunales electorales tiene lugar directamente con los líderes de las fracciones parlamentarias que los proponen y aprueban, igualmente, es factible la intromisión de otros poderes institucionales y facticos, de ahí la necesidad de blindar a las autoridades

<sup>39</sup> Revista Proceso, 2 de junio de 2013, pág. 39.

<sup>40</sup> Periódico Reforma, 3 de junio de 2013, pág. 3.

<sup>41</sup> Periódico Excélsior, 3 de junio de 2013. pág. PP-2.

<sup>42</sup> Santiago Castillo, Javier, Autoridades electorales. Centralismo vs Federalismo, en el Foro para la Reforma Electoral 2013: Los retos para la Gobernabilidad Democrática, Cámara de Diputados, miércoles 13 de marzo de 2013, documento en línea, disponible en:<http://cedeumi.blogspot.mx/2013/03/autoridades-electorales-centralismo-vs.html>.

electorales, empezando por los procedimientos de designación de los consejeros y los magistrados.

En las diversas entidades federativas, el procedimiento para el nombramiento de los consejeros electorales se ha ido uniformando para dejarlo en manos de los congresos locales quienes en todos los casos hacen la selección mediante el voto de al menos dos terceras partes de los diputados<sup>43</sup>, asimismo, se ha abierto el proceso de designación a la participación de la sociedad, estrechando la relación entre autoridades y ciudadanos, inyectando con ello una dosis adicional de legitimidad a los órganos de dirección.<sup>44</sup>

En todas las entidades federativas, los Congresos locales nombran a los magistrados electorales, generalmente por una mayoría calificada, en algunos casos por consenso o por mayoría simple, en 13 entidades, los magistrados son propuestos por alguna instancia del Poder Judicial estatal.<sup>45</sup>

En caso de buscar una auténtica consolidación de la autonomía e independencia de las autoridades electorales mexicanas lo que debe hacerse es modificar los procedimientos de designación de los consejeros y magistrados electorales, tanto federales como locales, para que no exista vínculo o compromiso alguno con los partidos políticos que los propusieron y aprobaron su designación.

Siguiendo a John Ackerman y traspolando el ejemplo de la Auditoría Superior de la Federación, nos damos cuenta que en la actualidad hay un inadecuado diseño del sistema de nombramientos de los consejeros electorales ya que existe una subordinación política, que si bien es cierto, no es del todo manifiesta, ya se ha mostrado algún tipo de parcialidad.

En este sentido, lo que se debe pensar es en estrategias que eficienticen el actual desempeño de los institutos y tribunales electorales, con la finalidad de que dejen ser, en palabras de José Antonio Crespo, “jugoso botín...de intereses políticos”. Este mismo autor propone para la Auditoría Superior de la Federación, y que podemos utilizar claramente para el caso electoral, la designación de los consejeros electorales mediante un proceso de selección en manos de comisiones ad hoc integradas por ciudadanos e instituciones académicas.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Aunque en Guanajuato todavía dos de los cinco consejeros son propuestos por el gobernador y sólo los tres restantes por las fracciones parlamentarias.

<sup>44</sup> Peschard, Jaqueline, El federalismo electoral el México, Cámara de Diputados LX Legislatura, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México, 2008, pág. 58.

<sup>45</sup> Ibídem, págs. 95 y 96.

<sup>46</sup> El autor hace mención del caso de Ecuador donde existe un organismo especializado cuyo objetivo es procesar los nombramientos para una gran parte de los funcionarios del Estado.

## 2. Reducir los costos económicos de la democracia.

Para algunos, los montos asignados a los institutos estatales electorales para cada elección local son excesivamente altos, aunado a la duplicidad de estructuras.<sup>47</sup>

Quienes proponen la creación de una autoridad electoral única, a cargo de las elecciones federales y locales, señalan como beneficio un uso más eficiente y eficaz de los recursos asignados a la autoridad administrativa que organiza las elecciones, con un doble orden, federal y local.

Lo anterior, porque se aprovecharían las estructuras y áreas existentes en el IFE para atender las elecciones locales, adoptándose la infraestructura y capital humano de los institutos electorales estatales, lo que implicaría un ahorro inmediato en las finanzas públicas para la organización de las elecciones, mediante el uso eficiente de los recursos.

Sin embargo, el costo de la democracia no tiene precio, quienes ven el costo de las elecciones en un asunto de pesos y centavos tienen una visión limitada.

Es generalizada la idea de que la existencia de una única autoridad electoral automáticamente dará ahorro en el costo de las elecciones, sin embargo, no se considera lo siguiente:

- El incremento presupuestal que tendría el INE para atender las quejas de las elecciones estatales, la fiscalización, las listas nominales y las campañas de empadronamiento local.
- El financiamiento público que habrá de otorgarse a los partidos políticos nacionales y locales para sus actividades ordinarias y electorales.
- El costo laboral pues los salarios de los funcionarios electorales federales es superior a los locales.<sup>48</sup>
- La liquidación de los empleados de los institutos y tribunales electorales que no puedan incorporarse al INE y al TEPJF.
- La instalación y operación de nuevas oficinas del INE.<sup>49</sup>

Asimismo, haber convertido al IFE, en el 2007-2008, en una autoridad jurisdiccional la saturó de presión política y mermó su credibilidad, de prosperar la propuesta centralista, esta institución se vería inundada de litigios electorales durante las elecciones concurrentes, para su atención requerirá de un elevado número de personal.

<sup>47</sup> Galván Rivera, Flavio, op. cit., pág.35.

<sup>48</sup> Santiago Castillo, Javier, op. cit., documento en línea, s/p.

<sup>49</sup> Periódico Excélsior, 3 de junio de 2013. pág. PP-2.

Es necesario conocer con precisión cuánto cuestan los procesos electorales, hacer un comparativo entre el presupuesto etiquetado en el IFE y en los institutos electorales locales, así como calcular cuánto constaría un INE, sólo entonces se sabría con mayor certeza si habría una efectiva reducción del gasto, es transcendental contar con datos duros.

### 3. Diferencias en el desarrollo democrático de las entidades federativas y del país en general.

Los defensores de la reforma política electoral centralista mencionan que el diseño del sistema electoral en cada entidad y las reglas que regulan a los actores y las acciones del juego democrático son diversas en las entidades federativas.

Por lo que es inadmisible que en un mismo país existan ciudadanos con menos acceso a la democracia y no cuenten con las mismas garantías para elegir a sus representantes.

Para erradicar las diferencias proponen expedir una legislación electoral y una legislación de partidos políticos general aplicable a todas las entidades federativas, lo que permitiría establecer pautas generales para la nación y un esquema democrático homologado, en este supuesto, los órganos legislativos locales expedirían leyes secundarias en donde atenderían las particularidades de cada uno de los territorios.

Los temas principalmente que sugieren tratar son el financiamiento que reciben los partidos políticos nacionales para las actividades que realizan en las entidades federativas, el rebase de topes de campaña, la equidad, fiscalización y transparencia bajo las cuales se desenvuelve la competencia electoral y es determinante en los resultados.

Sin embargo, llama la atención que desde las entidades federativas ha tenido lugar el impulso a reformas electorales de vanguardia, que han ido más allá del referente de la ley federal. Por ejemplo, en Jalisco donde se han incorporado figuras de participación ciudadana o en Coahuila respecto a la regulación de precampañas, la democratización de los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos, mayores facultades de fiscalización de parte de la autoridad electoral o la introducción de la urna electrónica, entre otras.<sup>50</sup>

El activismo reformista en materia electoral de los estados contrastó con la casi parálisis en el ámbito federal durante el sexenio de la transición, la crítica elección presidencial

<sup>50</sup> Peschard, Jaqueline, El federalismo electoral el México, Cámara de Diputados LX Legislatura, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México 2008. pág. 14.

de 2006 evidenció las fallas y deficiencias del sistema federal electoral para enfrentar desafíos electorales como el de un resultado muy cerrado. Pero esta misma situación volvió a poner en el centro del debate político, la necesidad de impulsar nuevas reformas electorales de la llamada tercera generación, dentro del marco de la reforma del estado.<sup>51</sup>

Al respecto, se hace notar que las leyes o códigos electorales en un sistema federal se dictan en los estados soberanos, pero apegándose necesariamente a un conjunto de principios esenciales con objeto de que todo mexicano en cualquier rincón del país pueda gozar de su derecho al sufragio con las mismas garantías.<sup>52</sup>

No obstante lo anterior, hay que considerar que la diferencia y la diversidad son valores políticos que se encuentran implícitos en el sistema federal de gobierno y que lo vinculan directamente con la democracia y el rol de los gobiernos locales. Estos valores permiten respetar la individualidad, esto es, la libertad, la soberanía, diferencias geográficas, religiosas o etnolingüísticas de cada una de las entidades integrantes.<sup>53</sup>

Ahora bien, se reconoce que en la medida que las normas y los procedimientos electorales estén fincados en valores semejantes, más fácil será para la ciudadanía aprender a ejercer su derecho a elegir a sus autoridades.<sup>54</sup>

#### 4. La contravención al sistema federal mexicano.

La propuesta para la reforma política electoral es a todas luces una propuesta centralista que atenta contra el sistema federal mexicano y vulnerara la autonomía de las entidades federativas.

Lo anterior, en razón de que la centralización es el ejercicio del poder político por una sola persona u órgano institucional, en este caso, por el INE y el TEPJF quienes acumularían todas las atribuciones para la organización de los procesos electorales y la resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

El centralismo es un agente patógeno que le ha causado graves problemas a las entidades federales, porque ha llevado el ejercicio del poder por una sola persona, un grupo de personas o un órgano institucional, independientemente de su autoridad.<sup>55</sup>

<sup>51</sup> Ibídем, pág. 100.

<sup>52</sup> Ibídем, pág. 99.

<sup>53</sup> Guillén López, Tonatiuh, op.cit., pág. 33.

<sup>54</sup> Peschard, Jacqueline, op. cit., pág. 99.

<sup>55</sup> Vallejo Olvera López, Marcela, op. cit. pág. 30.

La dinámica centralizadora de las funciones públicas por los gobiernos nacionales corresponde a las formas unitarias de los estados nacionales, mientras que las dinámicas descentralizadoras son propias de las formas federales de los estados.

Para los sistemas federales, el periodo concentrador de las funciones públicas por los gobiernos nacionales siempre ha sido considerado como una anomalía, una distorsión del principio de no concentración y, por consiguiente, un problema a superar por el sistema.<sup>56</sup>

Por lo que es necesario un análisis serio sobre el sistema electoral en México, para mejorar el trabajo de las autoridades electorales, generar una nueva organización que garantice su autonomía constitucional y eficientar el uso de los recursos.

Con la creación del INE y la desaparición de los institutos electorales locales, la democracia mexicana estará en riesgo de inestabilidad e ingobernabilidad, porque se romperían los equilibrios políticos propios de una República Federal.<sup>57</sup>

En una República federal, representativa y democrática, como lo es México, los institutos electorales y los tribunales electorales, federales y locales, deben existir, subsistir y ser fortalecidos, cada uno en el ámbito de su respectiva competencia, investidos de autonomía en sus decisiones y de independencia en su estructura orgánica y funcionamiento.<sup>58</sup>

México es una República Federal y en materia electoral la historia política y jurídica le ha otorgado a los congresos estatales la atribución de legislar en la materia, la existencia de una sola legislación y autoridad organizadora de las elecciones sería una regresión histórica, significaría reducir la atribución de los órganos parlamentarios locales y centralizar la función estatal de organizar las elecciones.

Por lo que es necesario comprender el esfuerzo de las generaciones pasadas en la construcción del andamiaje institucional electoral nacional. El actual modelo reconoce la existencia de México como una República Federal y deja a los poderes locales la atribución de legislar, en su ámbito, la materia electoral y la integración de sus autoridades electorales locales.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Guillén López, Tonatiuh, op ci.t, págs. 50 y 51.

<sup>57</sup> Santiago Castillo, Javier, op. cit., documento en línea, s/p.

<sup>58</sup> Galván Rivera, Flavio, op. cit., págs.49 y 50.

<sup>59</sup> Santiago Castillo, Javier, op. cit., documento en línea, s/p.

En nuestro país gracias al sistema federal con que contamos, la contienda electoral se organiza desde las esferas nacionales pero también desde los ámbitos locales concernientes a las entidades federativas. Esta situación requiere de recursos humanos y económicos necesarios para el buen funcionamiento de dichos organismos.

Con esta afirmación estamos convencidos que se requiere elaborar y articular estrategias que permitan coexistir tanto a las fuerzas nacionales como locales.<sup>60</sup>

## VI. El fortalecimiento del federalismo electoral mexicano

La historia constitucional de nuestro país ha sido, al menos hasta la crisis actual del sistema político, un proceso complejo de concentración del poder.<sup>61</sup>

Se estima necesario que México transite de un federalismo centralizado a un federalismo descentralizado, porque el ejercicio de la vida descentralizada es democracia.

El reto consiste en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos funcione como norma de convivencia, como instrumento de organización y limitación de los poderes públicos.<sup>62</sup>

El federalismo tiene la cualidad de adaptarse a las circunstancias políticas para solventar discrepancias, en un sistema flexible para las relaciones intergubernamentales, con los pactos federales existe una separación de responsabilidad mediante la cual se logra un equilibrio.<sup>63</sup>

En experiencias exitosas, la colaboración se ve más favorecida cuando dos áreas actúan siendo análogas pero no idénticas.

Se requiere de un federalismo electoral consciente de que la distribución de competencias implica la construcción de oportunidades de colaboración.

No se trata de hacer una tabla rasa de las particularidades sociopolíticas, culturales e históricas de los estados, este modelo fracasaría, la alternativa es fortalecer la perspectiva federalista desde la colaboración.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> Lucinda Benton, Allyson, Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. *Política y Gobierno*, México, vol. X, núm. 1, 1 semestre de 2003, pág. 103.

<sup>61</sup> Marván Laborde, Ignacio, op. cit., pág. 150.

<sup>62</sup> Ibídem, pág. 131

<sup>63</sup> Vallejo Olvera López, Marcela, op. cit., pág. 34.

<sup>64</sup> Santiago Castillo, Javier, op. cit., documento en línea, s/p.

Actualmente, con la globalización se ha dado una transformación hacia el federalismo colaborativo definido como un proceso intergubernamental en donde los objetivos nacionales son alcanzados no por el gobierno federal o local actuando solos, sino en colaboración conjunta.<sup>65</sup>

Por lo que el federalismo tiene el reto de buscar un estándar democrático, en donde todas las partes que componen el pacto federal cumplan con procesos electorales transparentes y competitivos, que la ciudadanía tenga canales permanentes de expresión y acceso a la información pública, entre otros.

El objetivo es construir un federalismo auténtico que reivindique el carácter libre y soberano de los estados de la federación como entidades creadoras del Pacto Federal.

Un auténtico federalismo reasignaría facultades mediante los criterios de necesidades y capacidades locales:

- a. Reduciendo las facultades del Gobierno Federal para que los estados recuperen competencias, y
- b. Redefiniendo ámbitos y términos de concurrencia para que el Gobierno Federal conserve la función de establecer bases regulatorias y criterios generales.

Esto nos llevaría a la revisión del régimen constitucional de distribución de competencias entre la federación y los estados de la unión que deje ileso el principio por el cual quedan reservadas a los estados aquellas facultades que no hayan sido conferidas de manera expresa a los poderes federales.<sup>66</sup>

Por tanto, en la materia electoral es importante fortalecer la soberanía de los estados y fortalecer a las autoridades electorales locales para asegurar su autonomía así como la independencia e imparcialidad de sus integrantes.

---

<sup>65</sup> Marván Laborde, Ignacio, op. cit., pág. 33.

<sup>66</sup> Martínez Hernández, Josué David, Federalismo Judicial Electoral, Revista Electoral, Tribunal Estatal Electoral de Morelos, documento en línea disponible en: [http://www.juriselectoral.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4760:morelos-revista-electoral-virtual-13-revista-electoral-35-federalismo-judicial-electoral-josue-david-martinez-hernandez-&catid=828&Itemid=3976](http://www.juriselectoral.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=4760:morelos-revista-electoral-virtual-13-revista-electoral-35-federalismo-judicial-electoral-josue-david-martinez-hernandez-&catid=828&Itemid=3976)

