

La reforma electoral federal y su impacto en el Distrito Federal (2007-2008)



Víctor Alarcón Olguín

Areli Cano Guadiana

Manuel Larrosa Haro (coordinador)

Luis Medina Torres

Citlali Villafranco Robles



Colección  **sinergia**

8

Instituto Electoral del Distrito Federal

La reforma electoral
federal y su impacto en
el Distrito Federal
(2007-2008)

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Consejera presidenta: BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ
Consejeros electorales: GUSTAVO ANZALDO HERNÁNDEZ
FERNANDO JOSÉ DÍAZ NARANJO
ÁNGEL RAFAEL DÍAZ ORTIZ
CARLA A. HUMPHREY JORDAN
YOLANDA C. LEÓN MANRÍQUEZ
NÉSTOR VARGAS SOLANO

Secretario ejecutivo: OLIVERIO JUÁREZ GONZÁLEZ

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Propietario: OBDULIO ÁVILA MAYO
Suplente: JUAN DUEÑAS MORALES

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Propietario: MARCO ANTONIO MICHEL DÍAZ
Suplente: GUSTAVO GONZÁLEZ ORTEGA

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Propietario: MIGUEL ÁNGEL VÁSQUES REYES
Suplente: FELIPE PÉREZ ACEVEDO

PARTIDO DEL TRABAJO

Propietario: ERNESTO VILLARREAL CANTÚ
Suplente: ADALID MARTÍNEZ GÓMEZ

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Propietaria: ZULY FERIA VALENCIA
Suplente: MAURICIO GARCÍA PARKER

CONVERGENCIA

Propietario: ÓSCAR OCTAVIO MOGUEL BALLADO
Suplente: HUGO MAURICIO CALDERÓN ARRIAGA

NUEVA ALIANZA

Propietario: ADOLFO ROMÁN MONTERO
Suplente: SARA PÉREZ ROJAS

ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA

Propietario: JORGE CARLOS DÍAZ CUERVO
Suplente: ANA KARINA SOLANO GÓMEZ

INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS CON REPRESENTACIÓN EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Propietario: AGUSTÍN CARLOS CASTILLA MARROQUÍN

Suplente: JORGE TRIANA TENA

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Propietario: JORGE FEDERICO SCHIAFFINO ISUNZA

Suplente: MARTÍN CARLOS OLAVARRIETA MALDONADO

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Propietario: JUAN CARLOS BELTRÁN CORDERO

Suplente: ISAÍAS VILLA GONZÁLEZ

NUEVA ALIANZA

Propietario: XIUH GUILLERMO TENORIO ANTIGA

Suplente: GLORIA ISABEL CAÑIZO CUEVAS

COALICIÓN PARLAMENTARIA SOCIALDEMÓCRATA

Propietario: RAÚL ALEJANDRO CUAUHTÉMOC RAMÍREZ RODRÍGUEZ

Suplente: LEONARDO ÁLVAREZ ROMO

COALICIÓN PARLAMENTARIA DE IZQUIERDAS

Propietario: JUAN RICARDO GARCÍA HERNÁNDEZ

Suplente: ENRIQUE PÉREZ CORREA

La reforma electoral federal y su impacto en el Distrito Federal (2007-2008)

Víctor Alarcón Olguín

Areli Cano Guadiana

Manuel Larrosa Haro (coordinador)

Luis Medina Torres

Citlali Villafranco Robles

COMISIÓN DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

PRESIDENTA

Consejera electoral YOLANDA C. LEÓN MANRÍQUEZ

INTEGRANTES

Consejero electoral ÁNGEL RAFAEL DÍAZ ORTIZ

Consejero electoral NÉSTOR VARGAS SOLANO

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

LAURA REBECA MARTÍNEZ MOYA, directora ejecutiva

Coordinación general: Cecilia Rivadeneyra Pasquel, directora de Difusión y Producción de Materiales

Diseño: Susana Cabrera, jefa del Departamento de Diseño y Producción

Formación: Xavier Aguilar Barragán, coordinador de grupo "C"

Autores: Víctor Alarcón Olguín, Areli Cano Guadiana, Manuel Larrosa Haro,
Luis Medina Torres, Citlali Villafranco Robles

D.R. © Instituto Electoral del Distrito Federal

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan

14386 México, D.F.

www.iedf.org.mx

Ira. edición, noviembre de 2008

ISBN:968-5505-52-7 (colección)

ISBN:978-607-7582-04-5

Impreso y hecho en México

Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

ISBN para versión electrónica: 978-607-7582-41-0

Índice

Presentación	11
Manuel Larrosa Haro	
 Balance de las reformas electorales federal y local 2007-2008	
Manuel Larrosa Haro	19
 La reforma electoral y el régimen de partidos en el Distrito Federal	
Víctor Alarcón Olguín	27
 Las condiciones de la competencia político-electoral: financiamiento, medios de comunicación y fiscalización	
Citlali Villafranco Robles	61
 Análisis de la reforma electoral federal de 2007 y su impacto en la organización de las elecciones locales del Distrito Federal	
Areli Cano Guadiana	89
 La justicia electoral en el Distrito Federal después de las reformas de 2007 y 2008	
Luis Medina Torres	113
 Los autores	137

Presentación

La reforma constitucional y reglamentaria en materia electoral de 2007 es la segunda, desde 1996, que tiene implicaciones y obligaciones para que las entidades federativas adecuen sus sistemas electorales. En esta última ocasión se reformaron los artículos 6, 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122 y 134 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.¹ El antecedente más remoto de una reforma que extiende sus efectos al ámbito electoral local está en el periodo de *adaptación* que previó la modificación constitucional de 1977 y que dio origen a la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales* (LFOPPE). Sin embargo, en la práctica, aquella reforma fue muy limitada porque se centró básicamente en disposiciones sobre la participación de los partidos políticos con registro nacional en los comicios locales. Resultó muy laxa al no disponer un *guión* constitucional para las entidades federativas. Posteriormente, la reforma constitucional en materia electoral que dio

¹ *Diario Oficial de la Federación* del 13 de noviembre de 2007. Al respecto es importante señalar que, si bien la reforma constitucional de 2007 abre un periodo de un año para que los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal lleven a cabo las modificaciones previstas, no existe un artículo transitorio en el que se indique que las legislaturas locales deben comunicar al Congreso de la Unión que se han realizado las reformas.

vida al *Código Federal Electoral* (CFE) de 1987, introdujo la vía de la representación proporcional para la integración de los ayuntamientos. Finalmente, en la reforma constitucional de 1989 no hubo disposiciones electorales que impactaran en las entidades federativas.²

A diferencia de las reformas anteriores, los cambios constitucional y reglamentarios de 1996 marcaron una ruta y una determinación completamente distintas a las de 1977 (LFOPPE), 1987 (CFE) y 1990 (*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* –Cofipe–): se inauguró el periodo de la guía constitucional en materia electoral para garantizar condiciones mínimas de equidad en la competencia electoral entre partidos políticos. Se fortaleció el sistema de partidos y se hizo posible la autonomía de la máxima institución electoral, respecto de los poderes Ejecutivo y Legislativo. También sentó las bases de escenarios de colaboración entre autoridades electorales federales y locales. En su momento, y de acuerdo con los plazos legales, los cambios electorales fueron incorporados en cada una de las legislaciones electorales de las entidades del país, incluido, por primera vez, el Distrito Federal.³

² Véanse Jorge Madrazo, “Reforma política y legislación electoral en las entidades federativas”, en Pablo González Casanova, *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985; Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991; y Manuel Larrosa (coord.), *Elecciones y partidos políticos en México: 1994*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Partido de la Revolución Democrática, 1995.

³ Vale la pena recordar que, en el marco de los “Compromisos para un acuerdo político nacional” (conocido como el *Pacto de los Pinos*) de enero de 1995, se habló y acordó entre el gobierno y las dirigencias de los partidos políticos nacionales llevar a cabo una reforma electoral federal que tuviera como destino homologar cuestiones fundamentales de la materia en todas las entidades federativas del país. Así sucedió un año más tarde. Véanse *La Jornada*, México, 18 de enero de 1995; Manuel Larrosa y Ricardo Espinoza (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México 1996*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (Centro de Estadística y Documentación Electoral), 1998.

Después de la experiencia y los resultados de las elecciones federales de 2006, fue inaplazable llevar a cabo una reforma electoral que diera salida a los aspectos más cuestionados de la contienda. Para ello fue necesario reformar la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; y que los cambios no sólo se reglamentaran en el ámbito del Cofipe, sino que llegaran, por segunda ocasión, hasta las legislaciones electorales de cada rincón del país, por la vía de la reforma normativa local. La reforma de 2007–2008 es un conjunto de cambios *urgentes*, debidos a la gravedad de las secuelas que dejó el saldo del proceso electoral en varios temas. Fue la disputa por la presidencia de la República el crisol en que la temperatura estuvo a un paso de producir un fuego fuera de control. Había que reconocer una crisis política. Así, por primera vez desde 1990 nos encontramos frente a una reforma electoral que, “entre sus planteamientos más relevantes, tuvo que corregir algunos efectos perniciosos de reformas anteriores; efectos que no fueron calculados, como es el papel predominante que han venido jugando los medios de comunicación en las campañas electorales” y, por lo tanto, en la vida política de la sociedad mexicana.⁴ Resulta necesario apuntar que los signos de que hacían falta cambios en diversos aspectos del sistema electoral federal habían estado centellando tras las elecciones federales de 2000. Sin embargo, los partidos con representación en el Congreso de la Unión dejaron pasar el tiempo. Baste como ejemplo la indiferencia de los legisladores nacionales ante las iniciativas de ley sobre precampañas y campañas electorales, presentadas entre 2004 y 2005.

En síntesis, los objetivos conseguidos por la reforma constitucional y legal en materia electoral de 2007-2008 son: a) la reducción del peso

⁴ Carlos Sirvent, “La reforma electoral 2007 sus efectos e implicaciones procedimentales”, en *FEPADE Difunde*, México, año 6, núm. 15, enero-junio de 2008, p. 59.

del dinero en las campañas; *b*) la implementación de un nuevo modelo de comunicación entre los partidos, los medios y el Estado; *c*) el establecimiento de las bases de posibles relaciones entre el Instituto Federal Electoral (IFE) y los institutos electorales estatales, en un escenario en el que el primero adquiere una centralidad que no tenía en las entidades federativas; y *d*) el fortalecimiento de los partidos políticos y el planteamiento de mayores compromisos con la sociedad.

Examinaremos lo más relevante de cada uno de estos aspectos. El fortalecimiento del régimen de partidos implicó modificaciones en los criterios y los montos para el financiamiento público. Esto quedó estrechamente vinculado a dos cuestiones: la reducción del tiempo de duración de las campañas electorales; y la regulación rigurosa de las precampañas. Con lo primero se reducen los montos del financiamiento; con lo segundo se evita el despilfarro y se regula el gasto de los partidos políticos. Para ello, la ley precisa que los aspirantes, candidatos y precandidatos no podrán recibir aportaciones o donativos por parte de los poderes públicos, dependencias y entidades públicas, asociaciones religiosas y empresas de carácter mercantil.

Adicionalmente, la nueva legislación impide que los partidos políticos contraten por sí mismos tiempo en los medios masivos de comunicación. Esta atribución ha quedado depositada en la autoridad electoral federal, a través de nuevas reglas para la administración y la distribución del acceso a los tiempos en radio y televisión, así como del trabajo de monitoreo de esos medios. En este nuevo modelo de comunicación entre el Estado y los partidos políticos, resulta interesante el esfuerzo por limitar y contener el desagradable espectáculo mediático de la *guerra sucia* (campañas negras) al que llegamos en 2006. Sin embargo, en lo que va de 2008 ya hemos podido ver sus límites, como en el caso de las elecciones locales de Nayarit. El otro problema es estructural: la ley sanciona una vez que está hecho el daño, no antes.

Se dio un paso significativo para que, en materia de registro de los institutos políticos, cualquier organización de ciudadanos pueda constituirse como partido político nacional. También se garantizó que la afiliación sea de forma individual y no gremial, prohibiéndolo explícitamente. Otro elemento novedoso son las disposiciones obligatorias en materia de transparencia para los partidos políticos, tan necesarias y urgentes para la credibilidad de su trabajo entre la opinión pública. El nuevo Cofipe dispone que las cuentas, fondos o fideicomisos, abiertos por los partidos políticos para la inversión de recursos líquidos, no estarán protegidos por los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Y, pese a no ser sujetos obligados en la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, el Cofipe establece hoy que toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos, conforme a las disposiciones correspondientes.

Otro aspecto relevante de la reforma constitucional pasa por el IFE y sus novedades. Entre las más importantes está la creación de la Unidad de Fiscalización como órgano técnico del Consejo General, con autonomía de gestión y cuyo titular será electo por las dos terceras partes del propio Consejo. La novedad de la unidad está en sus tareas de recepción y revisión integral de los informes que presentarán los partidos respecto al origen, el monto, el destino y la aplicación de los recursos que reciban, sin límites a la investigación fiscal, bancaria o fiduciaria. Modificación relevante es la referente a la contraloría general, que fiscalizará los movimientos financieros del IFE, y cuyo titular será electo por dos tercios de la Cámara de Diputados, a propuesta de instituciones de educación superior. Es una pieza institucional que habremos de evaluar sobre la experiencia concreta de su actuación. Finalmente, el cambio escalonado de los miembros del Consejo General implicó la modificación de la duración del encargo del consejero presidente del IFE y de los otros ocho consejeros. Ello abre la posibilidad de fortalecer el funciona-

miento de la institución electoral por la vía de la experiencia conservada. Sin embargo, el lado opaco de la fórmula es la innegable distribución de los cargos por el método de cuotas partidistas. Se trata, como en el caso del informe presidencial, de un método insostenible para la credibilidad y la legitimidad de la integración de la autoridad electoral.

El resto de los subtemas desplegados en los nuevos contenidos del Cofipe son: la propaganda electoral; los debates de candidatos a la presidencia de la República; la transparencia y el derecho de acceso a la información; el derecho de réplica; los gastos y la propaganda gubernamental; la responsabilidad de los funcionarios electorales; las facultades y atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; el procedimiento de renovación de magistrados del propio Tribunal; el recuento de votos; las causales de nulidad de elecciones; la intervención de autoridades electorales en la vida interna de los partidos; el registro y la pérdida de registro de los partidos; el registro de candidatos; la equidad de género en las candidaturas; y las coaliciones entre partidos políticos.

La reforma constitucional de 2007 no ordenó cambios en todos los temas para las legislaciones electorales locales, únicamente en algunos de ellos. Y, a diferencia de la reforma federal inmediata anterior (la “reforma definitiva” de 1996), ésta no tuvo como propósito impulsar la transición política sino evitar su evidente regresión, a la luz de los resultados políticos y sociales de las últimas contiendas federales en el país. Es decir, esta nueva reforma es resultado, en gran medida, de prácticas que hicieron de las últimas elecciones federales un proceso insatisfactorio para amplios sectores de la sociedad y para una parte muy significativa de la clase política. De aquí que el nuevo diseño constitucional obligue a las legislaciones locales en materia electoral a adecuarse a sus disposiciones. Las razones no son las de 1996 sino que responden, desde nuestro punto de vista, a dos momentos significativamente

distintos: en 1996 se ordenaron cambios para avanzar y ordenar un sistema electoral *federalizado básico*; en 2008 se reformó la Constitución para evitar la regresión y el estancamiento en un escenario indeseable y, con ello, conjurar procesos como el de 2006. La reforma electoral de 1996 mostró su agotamiento como modelo original de guía constitucional; por ello fue necesario dar otros pasos desde la Constitución y, por primera vez, rectificar sobre alguna decisión particular tomada en el pasado reciente.

En nuestro estudio de caso resulta conveniente señalar que, en enero de 2008, se sincronizaron dos reformas electorales en el Distrito Federal: la local y la federal. Un día antes de que se publicara el nuevo Cofipe, la Ciudad de México estaba estrenando cambios en el *Código Electoral del Distrito Federal*. Las reformas fueron publicadas por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el decreto del 10 de enero de 2008 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Unas horas después, el 11 de enero del mismo año, se publicó el decreto de la nueva legislación federal. La Asamblea Legislativa decidió acompañar el nuevo código local con una ley procesal electoral. Ambos ordenamientos regularán en adelante las instituciones y los procedimientos electorales locales, incorporando en ellos lo dispuesto por la Constitución en la materia, desde el 12 de noviembre de 2007. La reforma electoral local se procesó paralelamente a la federal y terminó por aportar muchas novedades al diseño del sistema electoral de la entidad. Junto con la guía electoral de la Constitución, la normatividad electoral actual del Distrito Federal es toda una innovación en la materia y, hay que decirlo, resulta un tanto más completa que la propia legislación federal.

Es muy importante señalar que los ensayos que se reúnen en este título de la colección Sinergia no se refieren fundamentalmente a la reforma electoral local de 2008 sino a los posibles efectos y las consecuencias de la reforma constitucional de 2007 sobre el sistema electoral del

Distrito Federal. Por esta razón, los trabajos se centran en el impacto de lo dispuesto por la Constitución y, por lo tanto, en las modificaciones al *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, además de sus efectos sobre el código electoral local, hasta el día de hoy.

MANUEL LARROSA HARO

Balance de las reformas electorales federal y local 2007-2008

Manuel Larrosa Haro

LA REFORMA ELECTORAL DE 2008: EL NUEVO *CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL*

Dos preguntas sencillas sobre la legislación electoral del Distrito Federal nos permiten hacer un balance general de la reforma local de 2007-2008: ¿cuáles son las razones de que, por octava ocasión, se reformara el *Código Electoral del Distrito Federal* (CEDF), inmediatamente después de un proceso electoral?; ¿es un mejor código el de 2008 que el de 1999 o 2005? El ejercicio legislativo de los grupos parlamentarios en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) para reformar integralmente el código en la materia, después de las elecciones locales de 2006, fue resultado tanto de la convicción como de la motivación práctica y política. El objetivo fue mejorar la calidad de la ley y dar salida a una serie de asuntos relacionados con el diseño institucional y organizacional de las autoridades electorales de la entidad: la regulación de los partidos políticos, el sistema electoral y el proceso electoral.

Hay que decir que, a diferencia del caso federal, en el Distrito Federal el impulso de modificar la legislación no provino de la crisis política postelectoral sino de una vieja historia: la visión del grupo par-

lamentario dominante en la ALDF desde 1997 –el Partido de la Revolución Democrática (PRD)–. Este instituto político vio la necesidad de una revisión de la estructura del código, para mejorar la congruencia interna de la ley, con el fin de evitar la dispersión temática y depurar las incongruencias normativas y las repeticiones; pero, sobre todo, para adicionar nuevas reglas, de acuerdo con la cambiante realidad nacional y local en las disputas electorales. El acuerdo entre las fuerzas políticas para definir los temas de la reforma electoral fue realizar un foro de discusión. Se tituló “Foro: hacia el fortalecimiento de las instituciones y los procesos electorales en el D. F.”. Participaron investigadores, especialistas en la materia, funcionarios y consejeros electorales locales.¹

Por otro lado, los distintos partidos políticos con representación en la ALDF presentaron, entre el 10 de octubre de 2006 y el 18 de julio de 2007, un total de 33 iniciativas de reforma electoral.² Sin embargo, el grupo parlamentario del PRD señaló que se trataba de iniciativas que no proponían una revisión de conjunto de la ley. Por tanto, este partido, que tenía la mayoría, fijó la ruta de trabajo con la premisa de que debía ser una revisión integral. El trabajo de revisión del CEDF estuvo apoyado por un grupo técnico que fue dando forma a la visión de los distintos grupos parlamentarios y de los especialistas pero, fundamentalmente, a la del PRD en sus dos vertientes: la de la Comisión de Asuntos Político-Electorales de la Asamblea Legislativa (CAPE) y la

¹ Tuvo lugar del 2 al 9 de mayo de 2007. Al respecto véase la *Memoria Institucional* “Foro: hacia el fortalecimiento de las instituciones y los procesos electorales en el Distrito Federal”, de la ALDF, IV Legislatura.

² Fueron: Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido del Trabajo, Alternativa Socialdemócrata, Partido Convergencia, Partido Nueva Alianza, Partido Verde Ecologista de México y Partido de la Revolución Democrática. Véase el documento “Síntesis Informativa de la Comisión de Asuntos Político-Electorales de la IV Legislatura de la ALDF”.

de la dirección del partido en el Distrito Federal. A ello se añadieron las iniciativas de ley presentadas por los otros partidos políticos, los puntos de vista y las observaciones de algunos académicos, así como algunos aportes de la Comisión Provisional del Instituto Electoral del Distrito Federal.

La CAPE fijó 11 bloques temáticos para la discusión: campañas y pre-campañas; medios de comunicación; prerrogativas y fiscalización; candidaturas; equidad y género; organización y facultades del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF); voto electrónico; delitos electorales; sistema electoral (fórmula de representación proporcional); segunda vuelta; y, finalmente, partidos locales. Con esta agenda arrancaron, en febrero de 2007, los trabajos y el proceso de reformas al CEDF.³ Se instalaron 12 mesas de discusión y análisis en las que participaron investigadores universitarios, especialistas en la materia, diputados locales, funcionarios del IEDF y del TEDF, entre otros.

El resultado final fue un producto de consulta amplio, en el que se recogió un importante número de análisis, propuestas y sugerencias de los distintos asistentes. Después del foro, la ALDF estableció el acuerdo por el que se definieron los procedimientos y las fechas para la elaboración del proyecto de dictamen en materia de reforma electoral para el Distrito Federal (el 12 de julio de 2007). La CAPE presentó los informes temáticos finales entre el 6 de agosto y el 1 de octubre de 2007, con el fin de presentar el proyecto de dictamen, ante el pleno, hacia el mes de noviembre. La Comisión también decidió reducir a cinco los 11 temas que se discutieron en el foro:

³ La convocatoria pública para participar en las Mesas de Trabajo para la Reforma Electoral del Distrito Federal la firmaron los diputados Jorge Triana Tena (presidente), Balfre Vargas Cortés (vicepresidente) y Juan Carlos Beltrán Cordero (secretario), en el mes de febrero de 2007.

- 1) *Procesos electorales* (tiempos, campañas y precampañas –procesos de selección interna–, propaganda, medios de comunicación, encuestas, candidaturas, requisitos, procedimiento de registro, equidad de género, jornada electoral y procedimientos de votación)
- 2) *Asociaciones políticas, prerrogativas y fiscalización* (actividades ordinarias, registro, régimen de financiamiento, prerrogativas, fiscalización y transparencia)
- 3) *Órganos electorales autónomos* (conformación, estructura orgánica, facultades y obligaciones, actividades ordinarias en periodos no electorales, procedimiento de elección de consejeros del IEDF y de magistrados del TEDF)
- 4) *Justicia electoral* (delitos electorales, tipos penales, sanciones, medios de impugnación)
- 5) *Sistema electoral* (fórmula de asignación de escaños de representación proporcional, reelección legislativa, segunda vuelta, partidos locales y urna electrónica)⁴

Con estos insumos se procesó la reforma electoral local de 2008 para el Distrito Federal: las lecciones prácticas de las experiencias en la organización de los procesos electorales de 2003 y 2006; las iniciativas de ley presentadas en la ALDF entre 2006 y 2007 por legisladores de ocho partidos políticos; y los análisis y las propuestas hechas en el foro de 2007. A partir de estos elementos se resolvió reformar el CEDF. Las reformas fueron publicadas por el jefe de Gobierno del Distrito Federal en el decreto del 10 de enero de 2008 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Examinaremos sus resultados.

Entre los temas que más destacan de la reforma está el financiamiento indirecto privado, que no se regulaba en el código anterior.

⁴ Finalmente, de la discusión se excluyeron los subtemas de la segunda vuelta y la reelección legislativa.

No existía ningún control por parte de la autoridad electoral sobre las donaciones de los particulares a los partidos políticos. Sobresalen también la creación de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, responsable de supervisar los recursos de los partidos políticos; el mejoramiento en la regulación de las asociaciones políticas en los temas de disminución de gastos de campaña, fiscalización y transparencia; y la nueva normatividad sobre precampañas, con definiciones claras de sus términos y tiempos para, con ello, evitar la prolongada y conflictiva etapa previa al proceso propiamente electoral.

La Asamblea Legislativa realizó un acto de audacia parlamentaria en lo que se refiere a la regulación para registrar partidos políticos locales. Esta audacia no fue llevada a otros terrenos, como el de prever la desaparición de la llamada cláusula de gobernabilidad del sistema electoral. Se trata de un aspecto de la ley que ha generado ya varias controversias en el Distrito Federal, en la cuestión de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.⁵ En cuanto al tema del proceso electoral destaca la *integración* de los aspectos, frente a la dispersión de la redacción anterior, así como la introducción de nuevos temas.

En algunas de sus novedades la reforma electoral del Distrito Federal fue el preludio de la federal. Es el caso de la obligación de transparencia para los partidos políticos y las precampañas. En otros asuntos, como los tiempos en radio y televisión, se prohibió que los particulares los adquirieran con fines de propaganda política. En materia de organización faltó atender con mayor profundidad la cuestión de la administración de posibles conflictos en los diversos niveles de mando. En la

⁵ Véase Manuel Larrosa, “Elecciones, ciudadanía e institución electoral en el Distrito Federal (1988-2006)”, en *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, (colección Sinergia, núm. 6), 2006.

búsqueda del acuerdo, que llevó a intentar satisfacer diversas posiciones, quedaron abiertas algunas contradicciones e inconsistencias técnicas, detectadas por el grupo fundador de funcionarios y consejeros electorales del IEDF.

IMPACTO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y ELECTORAL FEDERAL EN EL SISTEMA ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL: EL ESTATUTO DE GOBIERNO

Como ya se comentó en la presentación de este libro, el punto de partida de la reforma constitucional en materia electoral de 2007 fue un amplio consenso, entre la clase política y las dirigencias partidarias, sobre la necesidad de modificar el marco legal de la competencia electoral. En el segundo semestre de 2007 la reforma constitucional fue presentada y aprobada por el Congreso de la Unión en un proceso legislativo de sólo cuatro meses (de agosto a noviembre). Sin embargo, el impulso y la velocidad para realizar las adecuaciones reglamentarias al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) no han alcanzado a la *Ley General de Medios de Impugnación*, a la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* ni a las leyes del *Servicio de Administración Tributaria*, de *Instituciones de Crédito*, *General de Títulos y Operaciones de Crédito* o a la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, por lo menos hasta el momento.

De la misma manera, los órganos legislativos de las entidades federativas se encuentran reformando sus respectivas constituciones y leyes electorales. El caso del Distrito Federal no es la excepción, aunque el órgano legislativo que constitucionalmente puede realizar modificaciones al *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* (EGDF) no es la ALDF sino la instancia legislativa federal. De tal suerte, los cambios en materia electoral al EGDF fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación*

el 28 de abril de 2008.⁶ Se reformaron los artículos 37, 106, 120, 121, 123, 124 125, 132 y 134. Esto implica que el CEDF vigente desde enero de 2008 deberá ser adecuado, lo antes posible, a las nuevas disposiciones del EGDF en materia electoral.⁷

En este apartado se hará un análisis general del impacto de la reforma constitucional en materia electoral (ampliamente comentada en la presentación), cuyos cambios y adecuaciones han tenido ya efectos directos sobre el sistema electoral del Distrito Federal, a través del EGDF y, en menor medida, del CEDF.⁸

En cuanto a la integración y atribuciones del Consejo General del IEDF podemos señalar que el impacto de la reforma al EGDF prevé la figura de la presidencia rotativa por un periodo de dos años. Se trata de una fórmula que ya se ha aplicado en los tribunales electorales locales con cierto éxito. Por otro lado se determina la renovación escalonada de los consejeros, lo cual deberá ser previsto también en la reforma al CEDF vigente desde enero de 2008. Un asunto polémico pero, sobre todo, confuso, es el de la supuesta desaparición de la llamada cláusula de gobernabilidad, lo cual es totalmente incorrecto, tanto en el caso de la Constitución como en el del EGDF (en su Artículo 34). En realidad se mantiene; lo único que ha cambiado, del 28 de abril de 2008 al día

⁶ El proyecto de decreto de las comisiones unidas del Distrito Federal y de Estudios Legislativos del Senado de la República, para reformar el EGDF en materia electoral, fue presentado por los senadores René Arce, Federico Döring y María de los Ángeles Moreno, el 22 de abril de 2008.

⁷ Sobre el caótico proceso de reforma electoral al CEDF, impulsado desde la ALDF después del 28 de abril de 2008, véanse los artículos periodísticos de Pablo Javier Becerra Chávez en el diario *El Economista*, los días 13 y 23 de mayo y 9 y 20 de junio de 2008.

⁸ Al respecto baste recordar que, el 11 de junio de 2008, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación rechazó, con los votos de cuatro de sus siete integrantes, el Acuerdo de la Comisión de Gobierno de la ALDF para la renovación escalonada de consejeros electorales del IEDF, al considerar que el Artículo segundo transitorio del EGDF contravenía la Constitución.

de hoy, es el límite de diputados con el que un partido político puede contar en la ALDF –que pasó de 41 a 40–. Es sencillo y es todo.⁹

En relación con los partidos políticos, la nueva legislación establece que, en materia de acceso a los tiempos en radio y televisión, será la autoridad electoral federal la que administre los espacios que correspondan a los partidos políticos. La coordinación entre el IFE y el IEDF en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos se establece en la base V del Artículo 41 de la Constitución.

La ley prevé y sienta las bases para la existencia de partidos políticos locales, cuya integración únicamente podrá ser resultado de la afiliación individual, sin la intervención de organizaciones gremiales y sin afiliación corporativa. Ambos aspectos ponen a los ciudadanos del Distrito Federal en sintonía e igualdad con el resto de las entidades del país. También se garantiza a los partidos políticos ser los únicos con derecho de registrar candidatos a puestos de elección popular. Dos cuestiones muy relevantes en la legislación local son los nuevos procedimientos para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de los bienes y remanentes; y por otra parte, el hecho de que la autoridad electoral solamente podrá intervenir en la vida de los partidos en los términos que expresamente señale la ley de la materia.

⁹ Véase Manuel Larrosa, *op. cit.*

La reforma electoral y el régimen de partidos en el Distrito Federal

Víctor Alarcón Olguín

INTRODUCCIÓN

La función de los partidos políticos en las democracias contemporáneas se encuentra fuertemente cuestionada en términos de su legitimidad. Muchos pensadores valoran que la participación y la representación de los intereses de la ciudadanía están cada vez más ausentes de sus acciones y propósitos.¹ El desarrollo de instituciones y procesos electivos que sirvan para designar, siguiendo un formato competitivo, a nuestros gobernantes y legisladores, es visto ahora como un mecanismo insuficiente y poco eficaz para afrontar la complejidad y la diversidad con que las sociedades se han venido desarrollando, precisamente en la búsqueda de soluciones pertinentes a sus necesidades. Estos problemas adquieren mayor importancia en naciones con democracias incipientes, como la nuestra, porque su evolución debe afrontar profundas desigualdades económicas, concentraciones urbanas polarizadas y actores sociales poco acostumbrados a una toma de decisiones plural. Los partidos polí-

¹ Véase Richard S. Katz y William Crotty (coords.), *Handbook of Party Politics*, Beverly Hills, Sage, 2006.

ticos actuales tienen dificultad para mantenerse *a ras de tierra* en su contacto con la gente. Reciben la crítica general de que cada día están más concentrados sólo en cumplir con los requerimientos legales e institucionales que les garantizan el acceso a los recursos y los votantes que permiten su existencia pero, paradójicamente, se encuentran cada vez más alejados de los individuos, en términos de formación cívica e intercambio de apoyos.

Por ello, el objetivo de toda reforma legal a los ordenamientos existentes debe intentar acortar las distancias entre la falta de credibilidad y la participación, con respecto a la exigencia de que existan instituciones que puedan hacer convivir a la ciudadanía según reglas y procedimientos que sean aceptables para todos. Los procesos electorales se convierten precisamente en los medios más específicos para tratar de generar decisiones categóricas que permitan una clara orientación de la voluntad colectiva, que sea acatada dentro y fuera de las propias organizaciones políticas. Visto en perspectiva, el desarrollo de reformas políticas y electorales no sólo obedece a una mera necesidad de hacer eficiente la designación de autoridades. También apunta a la exigencia de crear las condiciones que permitan a los propios partidos construirse y desarrollarse, a efecto de responder a los militantes que los integran, así como a los ciudadanos con quienes interactúan en calidad de votantes y/o beneficiarios de su acción y gestión.

Conviene ubicar esta problemática en un caso específico. Para ello se abordará el marco de las decisiones tomadas para intentar una mejora en la integración de los poderes y la representación política. Se trata de reformas legales introducidas a los ordenamientos generales que rigen la competencia de alcance nacional y, posteriormente, dentro del ámbito específico del Distrito Federal. Ofrecen elementos cuya complementación y contrastes –en muchos casos orientados a consolidar precisamente la existencia predominante del sistema de partidos como el

medio esencial para participar en las contiendas electorales—demandan valorar si dicho propósito se cumple o no. De esta manera, el alcance del presente ensayo procurará ubicar los impactos que ofrecen tanto la reforma de la Constitución en materia electoral, publicada el 13 de noviembre de 2007, como los cambios introducidos al *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* (EGDF), vigentes al 28 de abril de 2008, y al *Código Electoral del Distrito Federal* (CEDF), del 10 de enero de 2008.² Se examinarán las innovaciones propuestas a la definición del régimen de partidos, las condiciones que facilitan su registro y permanencia, el sistema de representación electoral, los mecanismos para la democracia interna, las modalidades de financiamiento, de fiscalización y de transparencia de los recursos ejercidos por éstos y, finalmente, se revisará el llamado régimen de cultura informativa de los partidos.

ORGANIZACIÓN ELECTORAL Y REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS

En la actualidad, la perspectiva dominante en el desarrollo de los sistemas de integración partidaria nos remite al precepto de la *constitucionalización* de los partidos políticos. Esto es, dichos sistemas se conforman del carácter híbrido que permite la obligación del Estado de reconocer el derecho de los ciudadanos a crear asociaciones políticas, así como de proveerlos de recursos y un marco legal para el desarrollo de sus activi-

² El Congreso de la Unión había aprobado en la reforma al EGDF adelantar la renovación del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal —lo cual a su vez obligó a la celebración de una sesión extraordinaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el 29 de mayo de 2008, para legislar cambios en el CEDF—. Los cambios quedaron sin efecto por decisiones posteriores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJDF) y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), respectivamente. Esta aclaración es importante debido a que, a la fecha de elaboración del presente ensayo, no han aparecido las versiones definitivas y ajustadas ni en el *Diario Oficial de la Federación* ni en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

dades. Sin duda, este principio es un factor que explica el alcance mismo de la presente reforma electoral, por cuanto las instancias legislativas, tanto federal como local, se han orientado hacia dicho objetivo.

Por ejemplo, en el Artículo 41, base primera, de la Constitución reformada, se introdujo una modificación que señala la obligación para los ordenamientos electorales nacional y locales (incluyendo aquí de manera expresa a los del Distrito Federal, cuestión que no se mencionaba con anterioridad) de contener las disposiciones respectivas en materia de normas y requisitos, para garantizar una organización electoral adecuada y registrar a los partidos que deseen competir en los procesos electorales. Además, se dispone expresamente que corresponde sólo a los ciudadanos promover la formación de partidos políticos, sobre una base de afiliación individual y libre, con lo que debe quedar excluida la intervención de organizaciones gremiales o cualquier otro tipo de agrupaciones. Esta condición se extiende a los ámbitos locales, tal y como se indica en la fracción IV, inciso e, del Artículo 116 constitucional (con la excepción de los casos en que operen sistemas de designación sustentados en usos y costumbres indígenas, aprobados por las leyes locales respectivas, como lo prevé el Artículo segundo de la propia Constitución). De manera análoga, el Artículo sexto del CEDF señala que a los ciudadanos corresponde el derecho a agruparse en “asociaciones políticas”. Adicionalmente, para el Distrito Federal, la reforma constitucional indica (a través de lo establecido en el Artículo 122) que la entidad deberá someterse a los mismos principios de organización electoral indicados en el Artículo 116 para todos los estados de la República. Debido a ello, deberá tener un modelo de organización electoral y jurisdiccional que siga lo dispuesto por las bases generales de la Constitución federal.

Sin embargo, una crítica usual que se hace a los sistemas electorales subnacionales es que no contemplan la posibilidad de participación in-

termedia a través de otras modalidades de partidos políticos. Por ejemplo, cabe recordar que no existe la figura de los partidos políticos regionales para el plano federal, así como tampoco existe, en muchas entidades federativas, la oportunidad de integrar partidos políticos con alcance estatal. El Distrito Federal no tenía la posibilidad de integrar partidos políticos para el ámbito local. Por ello, una de las innovaciones que se incorpora al proceso de construcción de alternativas para alentar la participación electoral –ya dispuesta con la existencia de las figuras de coalición o candidaturas comunes entre partidos o de éstos con las agrupaciones políticas locales–, es la posibilidad de constituir partidos políticos locales, tal y como los reconoce el Artículo 121 del EGDF. En este sentido, se señala que la ley de la materia definirá los requisitos para su registro y permanencia, respetando los Artículos 41 y 116 constitucionales, particularmente en cuanto a no tener ningún fundamento corporativo en su fundación. También se indica el derecho exclusivo de los partidos políticos para registrar candidaturas a los puestos de elección popular en el Distrito Federal.

Otros aspectos relevantes de la reforma al EGDF se refieren a la obligación y el compromiso que los partidos políticos locales y nacionales deben tener con el fomento de los valores democráticos y la cultura de la participación ciudadana. Este aspecto resulta importante, si bien sólo se presenta de modo enunciativo, para el buen desarrollo de las actividades políticas en la entidad.

En el caso de los partidos políticos nacionales, los requisitos para permitir sus actividades son los de la mera notificación ante el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), según el Artículo 17 del CEDF. Por su parte, los partidos políticos locales se constituirán a partir de las actuales agrupaciones políticas locales, generando los documentos estatutarios, la declaración de principios y el programa de acción respectivos (artículos 18 y 22 del CEDF). Con ello, de ser autorizados por el IEDF,

los partidos políticos locales podrán disfrutar de las mismas prerrogativas que sus homólogos nacionales (con excepción del régimen de radio y televisión, a cargo del Instituto Federal Electoral), aunque estos partirán de una asignación individual de 2% del financiamiento público anual que fuese aprobado por el IEDF y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) para dichas asociaciones políticas (Artículos 15 y 40 del CEDF). En su Artículo 21, el Código establece que los partidos políticos locales deberán consignar los mecanismos y estructuras organizativos, así como los procedimientos reglamentarios que les garanticen procesos internos democráticos para la selección de candidatos y dirigentes. Llama la atención que este tipo de requisitos no se demanden, de manera explícita, a los partidos políticos nacionales con registro local. Éste, sin duda, sería un elemento enriquecedor, factible incluso de homologarse con el propio *Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales* (Cofipe) en el ámbito federal.

El registro como partido político local deberá solicitarse entre los meses de enero y julio del año previo a la realización de comicios locales. La agrupación deberá demostrar que cuenta con un número de afiliados equivalente a 0.5% de la lista nominal del Distrito Federal,³ lo que implica una afiliación no menor a 200 ciudadanos en cada una de las 16 demarcaciones territoriales, y celebrar con ellos asambleas constitutivas, supervisadas por un notario público y funcionarios del IEDF. Posteriormente se procederá a una asamblea local, constitutiva del propio partido, con delegados acreditados de las primeras asambleas delegacionales. Con esta documentación, el Instituto dictaminará la procedencia (o no)

³ Para una agrupación política local sólo se demanda un porcentaje de 0.3% de la lista nominal (Artículo 68 del CEDF). Al igual que los partidos políticos locales, deben entregar un programa de acción, estatutos y una declaración de principios; a diferencia de los partidos políticos, éstas deberán solicitar su registro ante el IEDF de manera posterior a la realización de los comicios locales (Artículo 70 del CEDF).

del registro y, subsecuentemente, decidirá todo lo relativo al mantenimiento o pérdida de dicho registro (artículos 22 a 24 y 62 a 66 del CEDF). Las agrupaciones políticas locales contarán con una bolsa común por distribuir, equivalente a 2% de los recursos del financiamiento público que sea aprobado por el Consejo General del IEDF y por la ALDF.

Los derechos y obligaciones de los partidos políticos se encuentran definidos en los artículos 25 y 26 del CEDF. También se indican las condiciones por las cuales pueden conformar frentes, coaliciones y candidaturas comunes (artículos 27 a 34 del CEDF). En los artículos 35 a 54 se establecen las normas que deben privar para los diversos tipos de financiamiento público y privado. Los artículos 55 a 61 definen los lineamientos de fiscalización que los partidos deben acatar en el desarrollo de sus actividades ordinarias, así como en los gastos que ocasionen las campañas y las precampañas. Igualmente, el Código señala los procedimientos que habrán de seguirse en caso de extinción o pérdida del registro (artículos 62 a 66).

Por su parte, las agrupaciones políticas locales también deben cumplir reglas y disposiciones relativas a sus derechos y obligaciones en materia de fiscalización y acceso a los recursos públicos y privados, además de la transferencia de su patrimonio, en caso de pérdida de su registro por causas administrativas o estrictamente electorales (artículos 67 a 80 del CEDF). Vistas en perspectiva, las condiciones para la conformación de nuevas organizaciones son bastante asequibles, y ello implica que es la propia ciudadanía la que deberá mostrar su voluntad y su capacidad para explotar de buena forma esta ampliación de las posibilidades de la participación política.

MÉTODO ELECTORAL Y ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS: IMPACTOS PARA EL SISTEMA DE PARTIDOS

Un juicio común acerca de los sistemas electorales (y, de manera concreta, el que rige al Distrito Federal) es señalar la complejidad de sus mecanismos para la integración de la representación legislativa. Además, regularmente se considera que el modelo está muy orientado hacia la conformación de mayorías fuertes, mediante el apoyo de la llamada cláusula de gobernabilidad. Es una de las características que más se ha debatido a lo largo de los años. La nueva reforma electoral del Distrito Federal nos presenta un intento de moderar este resultado. También promueve un esquema más dinámico de acceso para los partidos, especialmente a los espacios de la representación proporcional, en el marco de una legislación que ahora deberá asegurar la realización de procesos previos de selección interna.

Un dato importante es que la composición del máximo órgano legislativo del Distrito Federal seguirá manteniendo su estructura general de 66 miembros: 40 electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y 26 diputados electos según la modalidad de representación proporcional. Sin embargo, las innovaciones introducidas justamente se remiten a este campo. Para ello, a la par de la reforma federal de 2007, debemos rescatar aquí las modificaciones al *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* (EGDF), expedidas por el Congreso de la Unión en el mes de abril de 2008, que precisan los elementos consignados en los cambios al CEDF (promulgados en enero de 2008). De manera específica, se orientaron a indicar las condiciones en que las denominadas asociaciones políticas –que abarcan a los partidos políticos nacionales, a los partidos políticos locales y a las agrupaciones políticas locales, según el Artículo 15 del CEDF– pueden participar en la asignación de las diputaciones plurinominales. Esto es, los partidos políticos nacionales o locales deben haber inscrito candidatos en todos los distritos uninomina-

les de mayoría relativa, y pueden inscribir hasta cinco fórmulas comunes por ambos principios (Artículo 37, inciso b, del EGDF). En el Código dichas bases están indicadas en los artículos 12 a 14. Resalta el hecho de que, en este ordenamiento, el número de fórmulas comunes admisibles se reduce a tres (Artículo 223), lo cual implica un conflicto de aplicación en el que seguramente deberá privar el criterio del EGDF, en caso de que se sometiera a un juicio de revisión ante las propias instancias jurisdiccionales.

Por otra parte, ahora se definirá el reparto de los 26 escaños de representación proporcional utilizando primero el criterio de contar al menos con el 2% de la votación para participar del reparto de curules y asumiendo, a la vez, la idea de la proporcionalidad pura en la distribución total de escaños. Sin embargo, cada partido deberá integrar sólo una lista de 13 fórmulas (lista A) con candidatos registrados, mientras que las otras 13 posibilidades saldrían de las fórmulas de mayoría relativa más votadas de dicho partido, pero que no hubiesen ganado en su distrito.

El esquema respondería al principio de alternar las fórmulas registradas de representación proporcional con las que hayan obtenido los niveles más altos de votación, hasta agotar el número de curules que hubieran obtenido por la fórmula de proporcionalidad pura. En caso de coincidencias entre las listas A y la B, habrá preferencia por la mejor ubicación y se cederá el lugar a la siguiente fórmula de la lista A. Ello premia, de entrada, a los candidatos designados (esto es, a los candidatos de las dirigencias, que no hacen campaña directa) en lugar de privilegiar a los que hicieron el esfuerzo de acumular el voto para el partido. Esto se aplica de manera directa para los partidos que compiten por vez primera: se asignarían inicialmente las curules a las fórmulas de la lista A y sólo hasta agotarse se considerarían a las del listado B (Artículo 14 del CEDF).

Este sistema prevé que no podrá participar en el reparto aquel partido que obtuviese los 40 distritos de mayoría relativa ni podrá rebasarse

esa cantidad por ambos principios. Cabe señalar que este punto intenta resolver de manera expresa las dificultades que implicaban los supuestos de la llamada cláusula de gobernabilidad, precisamente para la asignación o no de curules de representación proporcional al partido que se acercaba al máximo de triunfos de mayoría relativa, lo que le permitiría asegurar para sí una mayoría calificada en la Asamblea. Las previsiones ahora reducen a no más de 3% el diferencial permitido entre el porcentaje de votación y las curules obtenidas, salvo que ello provenga de triunfos de mayoría relativa.

Sin embargo, el CEDF establece que la cláusula de gobernabilidad se aplica en el supuesto de que un partido obtenga mayor cantidad de constancias de mayoría que los otros partidos y, además, haya obtenido al menos 30% de la votación. Siendo así, deberán asignársele los diputados de representación proporcional necesarios para obtener la mayoría absoluta en la Asamblea (34 escaños). En caso de empate entre dos partidos con igual cantidad de triunfos de mayoría relativa y al menos 30% de los sufragios, tendrá derecho el que tenga mayor cantidad de votos. Aquí surge la duda de qué criterio se emplearía si el empate fuera exacto en triunfos y con la misma cantidad de votos.

Vistas en su conjunto, las reformas propuestas en este rubro no erradicarían la percepción común de que hacer campaña en los distritos ofrece menos garantías para acceder a la representación. El esquema nos conduce a emular, en parte, principios del modelo de diputados de partido, que existió en el plano federal entre 1964 y 1976, en cuanto a considerar las fórmulas de mayoría relativa más votadas para asignar un nivel mínimo de espacios a la oposición, y así evitar un esquema hipermayoritario favorable a una sola fuerza partidaria.⁴

⁴ Debe señalarse que el Partido Revolucionario Institucional presentó una acción de inconstitucionalidad contra este método de integración de la representación proporcional,

Cabe decir que toda reforma que amplíe potencialmente el espectro de posibilidades de representación partidaria y social es benéfica, en el marco de la competencia y la comparación de opciones para el votante y para el ciudadano que desee participar como candidato. Evidentemente, estos cambios abrirán nuevos expedientes en cuanto a revisar las condiciones de equidad general entre los partidos políticos locales y los de registro nacional, y quizás, en primera instancia, ocurra lo que regularmente pasa con la presencia de los partidos locales: que pueden ganar distritos y delegaciones de manera muy excepcional, asegurando, más bien, algún potencial de representación por la vía proporcional. El tiempo y los electores dirán la última palabra.

DEMOCRACIA INTERNA, SELECCIÓN DE CANDIDATOS Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MILITANTES

Una cuestión central, que ha venido a ocupar el interés de los análisis en materia de democracia electoral, se refiere no sólo a valorar la dinámica de los votos y los resultados, sino también a preocuparse por la naturaleza y la organización democrática interna de los partidos políticos. Sin el fundamento de la legitimidad y el apoyo de los militantes, no es extraño encontrar desconfianza creciente, entre los ciudadanos, acerca de la limpieza y la pertinencia de los procesos electorales. En México tenemos graves dificultades para que los ciudadanos accedan a los partidos políticos y para que dichas organizaciones ajusten su normativi-

aduciendo que no había un claro respeto al vínculo expresado en la boleta de representación proporcional y, al transferir el voto a otros candidatos no originalmente previstos por el elector –los cuales provienen del principio de mayoría relativa–, se podría confundir al votante y, a la vez, distorsionar la voluntad original de los partidos en la selección interna de sus candidatos. El TEPJF desechó dicha acción a través de la sentencia de la sala superior SUP AG 10-2008 158 y acumuladas.

dad y sus estructuras a los criterios de transparencia, equidad y democracia —expresada sobre todo en los procesos de selección de dirigentes y candidatos—.⁵ La presente reforma electoral comienza a abrir la puerta en este tema.

Por ejemplo, partimos aquí de la base IV del Artículo 41 constitucional, la cual indica que la ley respectiva deberá indicar las modalidades y los tiempos máximos para los procesos de selección interna de candidatos. Como ya se dijo, esto implica también fijar bases de actuación explícitas en la legislación secundaria, de modo que el IFE pueda determinar los montos de financiamiento y los tiempos en los medios de comunicación a los cuales los partidos podrán tener acceso para cumplir con dichos procesos internos.

En el caso del Distrito Federal, el EGDF, en el Artículo 122, precisa los tiempos y los principios generales y de contenidos con que deben guiarse las campañas y precampañas de los partidos. Asimismo, establece las condiciones que en materia de transparencia deben regir para tener acceso a los padrones de militantes y a la información sobre el ejercicio de sus recursos. Sin embargo, queda claro, conforme a lo asentado por la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que sólo el IFE —y no el IEDF— tendrá competencia para fijar lineamientos para el uso de los tiempos en radio y televisión al que accedan los partidos políticos de manera exclusiva. Ello refuerza las disposiciones relativas a impedir que ciudadanos comunes, no enmarcados en los tiempos de precampaña, puedan promoverse con fines electorales (sentencia SUP AG 10-2008 158 y acumuladas).

⁵ Al final de esta trabajo se anexa un cuadro comparativo del sistema de partidos y los correspondientes marcos normativos formales para la designación de candidatos, además de un listado de las agrupaciones políticas locales del Distrito Federal, que podrían transformarse en partidos políticos locales, en los términos que marcan las disposiciones electorales de la entidad.

Los artículos 225 a 241 del CEDF marcan una ruta específica en cuanto a lo que deberá considerarse actos de precampaña; fijan tiempos y características legítimas para proceder a la selección de los candidatos; definen los límites y prohibiciones a los que deben someterse los aspirantes dentro de la normatividad partidaria; y determinan la existencia de los elementos organizativos y jurisdiccionales internos para garantizar la equidad y el acceso a los recursos.

Un aspecto, que no puede ser omitido, de los elementos de la democracia intrapartidaria, se refiere a la configuración de las fórmulas de integración de las candidaturas. Deberán cumplir inicialmente con el precepto de promoción de la equidad de género, para evitar una cantidad superior a 70% de integrantes de un solo género en la composición general de las candidaturas por mayoría relativa. En el 30% restante, el titular y el suplente deberán ser del género menos representado. En lo relativo al principio de representación proporcional, el porcentaje máximo de mismo género deberá ser de 54, garantizando que, por lo menos, dos de las primeras cinco fórmulas sean integradas por personas del género minoritario, tanto en el espacio de propietario como en el de suplente. Para el caso de las jefaturas delegacionales, la proporción deberá moverse en un rango de 50 a 70% de las candidaturas. Las disposiciones anteriores sólo quedarán suspendidas si los candidatos proceden de procesos de elección mediante comicios directos, si aspiran a ser diputados de mayoría relativa o jefes delegacionales (Artículo 224 del CEDF).

Otro tema relacionado con la democracia interna es el de los niveles de intervención que pueden desarrollar las autoridades electorales. Es uno de los grandes problemas que cuestionan si un sistema electoral y de partidos se rige por un criterio liberal, de plena autonomía interna de los partidos, o se debe imponer un marco regulatorio expreso, como garantía del principio de democracia interna al cual deben sujetarse. Por ejemplo, la base primera del mencionado Artículo 41 constitucio-

nal asume que las autoridades electorales sólo podrán intervenir en los asuntos internos que estén determinados por los ordenamientos de la materia, cuestión que la propia Constitución homologa para el plano local con la disposición del Artículo 116 en su fracción IV, inciso f; en el caso del Distrito Federal, se atiende con lo dispuesto en el Artículo 120 del EGDF. En este punto, tampoco se puede marginar la atribución indicada en el Artículo 182, base I, inciso c, del CEDF, que señala al Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) como la instancia para conocer y resolver en torno a los juicios relacionados con la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, que fuesen afectados por actos de las autoridades electorales, los partidos o las asociaciones políticas radicadas en la entidad.

En este sentido, destaca el contenido particular de las fracciones IV y V del Artículo 99 constitucional, que disponen que, en los procesos internos de los partidos, el TEPJF sólo intervendrá cuando se hayan agotado las instancias partidarias de protección de los derechos de los militantes y, además, todavía se esté en posibilidad de reparar el perjuicio —antes de cumplirse los plazos constitucionales o electorales de los actos impugnados—. El Artículo 134 del EGDF señala que el Distrito Federal deberá contar con una autoridad jurisdiccional y un sistema de medios de impugnación, para resolver las controversias que surjan del desarrollo de los procesos electorales y partidarios. En la parte relativa a los procesos locales, el Artículo 116 de la Constitución, en sus incisos l y m, destaca que las entidades federativas deberán contar con un sistema de medios de impugnación que permita proteger la certeza de los resultados electorales. Siguiendo la idea del agotamiento de las instancias partidarias internas, la *Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal* (LPEDF) indica, por su parte, que los juicios para la protección de los derechos político-electorales sólo podrán ser admitidos si se demuestra que se ha cubierto dicha etapa procesal (Artículo 97 de la LPEDF).

En términos generales, se puede argumentar que el concepto de protección y justicia electoral antes mencionado implica un retroceso para las garantías individuales de los militantes, porque ahora se les coloca en la obligación de demostrar la inaplicabilidad de las reglas. En esta situación las dirigencias de los partidos pueden ser particularmente morosas y, con ello, dilatar de manera expresa la resolución de conflictos o controversias. Por esta causa se exponen sólo a potenciales sanciones económicas o a la destitución de funcionarios partidarios –que pueden ser “sacrificados” en aras de los intereses generales de la organización–, en caso de que los tribunales electorales modifiquen algún resultado.

También cabe referirse a las condiciones en las cuales los procesos de selección interna de candidatos deben considerarse parte de las dinámicas electorales ordinarias. Como se consigna en la legislación, las precampañas pueden durar un máximo de 50 días, si hay renovación de jefe de gobierno, y de 30 días si hay sólo renovación de diputados locales y jefes delegacionales. Los procesos internos deben estar sancionados conforme a las disposiciones estatutarias de los partidos. Además, deben estipularse con claridad la convocatoria; las reglas para el uso y la fiscalización de los recursos que los candidatos reciban –de manera directa o indirecta, de los organismos partidarios o los militantes–; los métodos para definir la elección; así como los mecanismos de desahogo de controversias e impugnación de los resultados (artículos 225 a 241 del CEDF). Finalmente, si en el proceso de selección de candidatos no se recibiesen impugnaciones que obligasen a la intervención de las instancias jurisdiccionales y la eventual repetición de tal proceso, los partidos políticos podrán proceder en tiempo y forma al registro de sus candidaturas para participar en las elecciones ordinarias respectivas. Estas candidaturas deberán pasar por la verificación del cumplimiento de todos los requisitos marcados por la ley electoral en materia de elegibilidad (artículos 242 a 246 del CEDF).

Llama la atención que el Código haya introducido, en el Artículo 222, fracción IV, una indicación para que los partidos políticos procuren no registrar candidatos que hayan participado previamente en contiendas internas de otras asociaciones políticas, durante el mismo proceso electoral. Esta disposición, sin duda, se adhiere a la idea de combatir el llamado *transfuguismo* que prevalece en los partidos políticos. Esta situación motivó, incluso, una acción de inconstitucionalidad ante el TEPJF por parte del Partido del Trabajo, aunque el máximo tribunal mantuvo la norma en firme (sentencia SUP AG 10-2008 158 y acumuladas).

Otro elemento polémico en materia de elegibilidad y afectación de los derechos político-electorales de los ciudadanos es la obligación, consignada en el Artículo 244, de probar que se está libre de drogas. Igualmente, fue recurrida ante la Suprema Corte, no sólo por el Partido del Trabajo sino también por el procurador general de la República. En esta ocasión el TEPJF acordó declarar la inconstitucionalidad, en tanto se generan elementos de discriminación y se afecta la privacidad de las personas. A la vez se sancionó el derecho, que los partidos políticos tienen en todo momento, de sustituir a los candidatos que hayan renunciado, incluso si ocurre en los 30 días previos a la elección. Esto estaba originalmente prohibido por el Artículo 246 del CEDF (sentencia SUP AG 10-2008 158 y acumuladas).

En este caso específico, la construcción del sistema electoral y partidario presenta un esquema que permite una libre interpretación por parte de los legisladores, e incluso de los propios partidos, hacia un modelo más basado en la autorregulación y la autonomía en lo que respecta a sus procesos internos. Con ello sólo se puede ofrecer a los militantes y a los ciudadanos un conjunto muy reducido de garantías, que no necesariamente hablan de un modelo de justicia electoral que proteja adecuadamente sus derechos. Tanto en el CEDF como en la LPEDF se po-

drán encontrar algunas manifestaciones relativas a la manera de proteger a los ciudadanos que consideren que las autoridades jurisdiccionales han afectado sus derechos político-electorales. Las primeras instancias son el IEDF y el TEDF, antes que tener que recurrir al TEPJF o, incluso, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

De acuerdo con la LPEDF (Artículo 20, fracción II), los ciudadanos y los candidatos podrán promover juicios de protección de sus derechos político-electorales, mientras que los partidos y las agrupaciones podrán iniciar juicios electorales. Los ciudadanos podrán hacerlo sólo en caso de procesos de participación ciudadana; los candidatos en el caso expreso de inelegibilidad o de cómputo de resultados (artículos 2; 77, II; 81, II; y 98 de la LPEDF). Según esta ley se puede dar la actuación de los candidatos como partes coadyuvantes de los partidos. También se permite en los juicios la intervención de terceros interesados, pero no podrán ser ciudadanos comunes (Artículo 17, fracción IV).

Los juicios de protección de los derechos político-electorales considerarán la posibilidad de reclamar la afiliación libre y voluntaria a una asociación política; la formación misma de una asociación política; la negativa de registro como candidato por parte de la autoridad electoral; así como actos derivados de los procesos de selección interna de candidatos y dirigentes. También las acciones que impliquen el cese de los derechos de un militante y los actos derivados de conflictos entre autoridades partidarias (artículos 95 y 96). Como puede apreciarse, el desarrollo de estas áreas de acción es un poderoso referente que nos permitirá evaluar cuál será el nivel real de adhesión de los partidos a los principios democráticos. O bien, tendremos más de lo mismo en materia de simulación y corrupción de los procesos de selección interna.

FINANCIAMIENTO, FISCALIZACIÓN Y TRANSPARENCIA DE LOS PARTIDOS

Como sabemos, uno de los temas más sensibles en torno a la credibilidad de los procesos electorales se refiere a los montos que se destinan para el desarrollo general de las elecciones, así como para el mantenimiento ordinario de los partidos y de las instituciones autónomas organizadoras de los procesos. Importa tanto evitar prácticas indebidas como ubicar con prontitud eventuales desviaciones, a cargo de funcionarios públicos o entes privados, en la lógica de influir deslealmente en favor de algún candidato o partido. Especialmente sensibles son los casos de los desvíos de recursos y los usos inadecuados de los medios de comunicación, que configuran puntos neurálgicos que ahora se presentan como aspecto primordial que debe fiscalizarse en las campañas electorales. En este sentido resulta importante revisar cuáles son las propuestas, acordadas en la reforma electoral reciente, para atacar dicha problemática en el ámbito del Distrito Federal.

Partiendo de la base segunda del Artículo 41 constitucional, se introdujo un criterio que establece que las leyes en materia electoral deben incluir las condiciones para otorgar y operar los financiamientos público y privado. Además distingue las actividades ordinarias de las extraordinarias, a efecto de mantener un modelo de equidad entre los partidos, se celebren comicios o no. Asimismo, las legislaciones locales han de fijar las condiciones para los financiamientos aplicables a los procesos de selección interna de candidatos, y los límites de las contribuciones anuales de los simpatizantes –las cuales no serán superiores al 10% del total recibido por el partido político–. Esto corresponde con las disposiciones contenidas en el Artículo 116, fracción IV, incisos g y h, de la Constitución. Asimismo, el Artículo 122 del EGDF indica el derecho que tienen los partidos políticos de recibir apoyos para el desarro-

llo de sus actividades generales, así como la obligación a mantenerse dentro de los esquemas de fiscalización y vigilancia que dispongan las propias autoridades electorales locales.

Por otra parte, en la base tercera del Artículo 41 constitucional se redefine el derecho de los partidos políticos a acceder a los medios de comunicación social (en concordancia con lo que, para los procesos locales, consigna el Artículo 116, fracción IV, inciso i, del mismo ordenamiento), indicando que será regulado por el IFE en lo relativo a la radio y la televisión. Se fijan criterios generales para la disposición de tiempos y cuotas diarias –que variarán dependiendo de las etapas de la competencia electoral–, que se asignarán a cada partido con base en su fuerza electoral o por haber obtenido recientemente el registro. Este criterio también repercute en el plano local a través del Artículo 122, inciso V, del EGDF. Adicionalmente, en el Artículo 266 del CEDF ya se reconoce la atribución del IFE para regular la administración de los tiempos asignados en radio y televisión.

Sin embargo, no se encuentran cambios sustanciales en los porcentajes globales de asignación con que el sistema electoral mexicano ha operado en los años recientes. Esto implica una crítica con respecto al carácter desigual en el acceso y la disponibilidad de los medios de comunicación en general. Tal situación se reproduce en el terreno de las contiendas internas, por cuanto los costos de las campañas sólo presentan disminuciones, que se relativizan al paso del tiempo dado que los recursos terminan desplazándose a otras áreas de la organización del sistema electoral y de partidos.

De esta forma, los criterios generales intentan marcar la pauta hacia una distribución más igualitaria, aunque se puede observar que dicha situación se torna ambigua para el caso de las entidades federativas. La razón es que se requieren lineamientos para la administración de los tiempos en los medios, tanto en periodos de campaña como en los ordinarios.

Por otra parte, el sistema de partidos en el Distrito Federal cuenta con un conjunto de dispositivos relevantes, como la regulación de los gastos y los topes de campaña (Artículos 254 y 255). Adicionalmente, hay que ubicar la prohibición expresa que dispone que ni en el ámbito nacional ni en el Distrito Federal los particulares o personas morales podrán comprar tiempos en radio y televisión con fines electorales. Tampoco podrán hacerlo para difundir mensajes desde el extranjero. De manera análoga se asume, a través de lo dispuesto en el Artículo 134 constitucional modificado por la reforma, que los funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno deberán abstenerse de emplear recursos públicos para propósitos de promoción personal con fines electorales. En el caso del Distrito Federal, la disposición ha quedado consignada en el Artículo 120 del EGDF, aprobado en el mes de abril de 2008. A pesar de contar con este tipo de normatividad, cabe hacer notar que aquí se abre un resquicio importante: no se señala la prohibición de emitir mensajes pagados desde otra entidad federativa colindante. Esta situación ya apareció en la celebración de comicios estatales. Los partidos difunden mensajes desde emisoras que, al no estar dentro del estado, no pueden ser contabilizadas.

El IFE tiene ante sí la complicación de administrar directamente los tiempos de radio y televisión para comicios estatales, pero dependerá de las capacidades y los recursos que sean proporcionados por las autoridades locales –para lo cual no se indican lineamientos o bases de coordinación–, sin que ello afecte las condiciones de la contienda. No se define si en los procesos locales se deben aplicar los mismos criterios y porcentajes que en las contiendas nacionales; a menos que se llegue abiertamente a la previsión marcada en la base V del propio Artículo 41, así como en el Artículo 116, fracción IV, inciso d, ambos de la Constitución, donde se establece la posibilidad de que el propio IFE organice los procesos electorales de una entidad federativa, mediante la firma de los convenios respectivos.

Sin duda, éste es un planteamiento muy polémico que puede invitar a la paulatina desaparición de los institutos electorales locales, en tanto se vayan compartiendo o trasladando funciones hacia la instancia federal (lo que se hace, por ejemplo, desde muchos años atrás, en materias como los padrones electorales y las listas nominales, la geografía electoral o la *credencialización*). Para el caso del Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno (EGDF) fija, en el inciso III del Artículo 122, que la coordinación entre el IFE y el IEDF será en los aspectos de fiscalización indicados en la base V del Artículo 41 de la Constitución. De manera más explícita señala que podrá darse el caso de que el IEDF solicite al IFE que se encargue de la organización del proceso electoral (Artículo 123 del EGDF), siguiendo las disposiciones establecidas en los artículos 116 y 122 constitucionales.

En conjunto, los temas abiertos en cuanto a fiscalización y organización de los sistemas de transparencia aplicables a las campañas electorales, especialmente el de los medios de comunicación, nos muestran que la protección y el blindaje intentan ser exhaustivos. Pero, cabe tener claridad, sólo la propia inhibición de los actores, así como una actuación firme de las autoridades en la aplicación de la normatividad, podrá ser la combinación que genere el impacto deseado en materia de la credibilidad electoral.

RÉGIMEN DE CULTURA INFORMATIVA DE LOS PARTIDOS

La democracia interna de los partidos políticos no sólo puede examinarse desde el ángulo de los recursos y los votos. Debemos preocuparnos de las maneras en que éstos acceden a los medios de información que permitan elevar la cultura cívica de la población. Partidos cerrados y verticales sólo serán expresión de sociedades similares, en las que el avance y la modernización serán limitados. En este sentido, la transpa-

rencia y el acceso a la información que poseen los partidos es un elemento que, sin duda, se ve enriquecido por la nueva legislación electoral local. Por ello resulta importante destacar el contenido del Artículo 122 del EGDF, en sus fracciones II, IX y X, que dan certeza al acceso sobre el origen y uso de los recursos que reciben, así como a la información relativa a los padrones de militantes y los datos personales de los mismos.

El punto anterior es relevante, porque el Artículo 31 de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal* señala que los datos personales de los militantes se pueden consultar sin reserva alguna, dado que los partidos, las asociaciones y las agrupaciones políticas están sujetos al *principio de máxima publicidad*. Esto implica una excepción a la confidencialidad en materia de datos personales, marcada en el Artículo 38 de la propia Ley de Transparencia. De ahí que en el artículo antes aludido (122, fracción X, del EGDF) se indica que en el código electoral respectivo se deben contener las disposiciones que permitan aplicar la atribución de salvaguardar —es decir, proteger adecuadamente, no reservar o restringir— dichos datos personales. Sin embargo, el CEDF no establece de manera puntual la obligación de los partidos y las agrupaciones políticas locales de difundir, en sus páginas electrónicas o algún otro medio público, los padrones de militantes (artículos 26, fracción XXI y 73, fracción XXII). Por tanto, tenemos una omisión en la materia. Se tendría que asumir, en primera instancia, que la solicitud de información sobre datos de los militantes tendrá que hacerse de manera directa a las propias organizaciones.

De manera similar, dentro del régimen de asociaciones políticas en el Distrito Federal, el CEDF contiene disposiciones en materia de transparencia y publicidad de la información relativa a sus actividades generales (Artículos 81 y ss. del CEDF). Deberán mantener disponible en todo momento sus padrones de miembros, sus estructuras de puestos y salarios,

todo tipo de informes y resolutivos internos, así como todo lo relativo al origen y el destino de los recursos públicos y privados que se reciban. Se exceptúa la que se considere como información reservada o confidencial, para lo cual deberá someterse a la valoración del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, de acuerdo con la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*.

Por otra parte, se tienen las definiciones de partida para las condiciones de aplicación de los derechos de aclaración y réplica en el ámbito local. Uno de los primeros elementos de cambio que se regula con la reforma constitucional se remite al Artículo sexto, el cual incorpora el derecho de réplica como una de las garantías generales con que debe operar la vida pública. En este sentido, cabe vislumbrarlo como un principio que deberá privar dentro y fuera de los partidos, en tanto se define como un valor democrático que se podrá ejercer en todo proceso electoral y político. Sin embargo, una de las aportaciones de la reforma al CEDF es incorporar una sección que consigna dicha garantía y, a la vez, faculta a las autoridades jurisdiccionales (en este caso, al IEDF) para determinar los mecanismos de su debido cumplimiento (Artículo 269 del CEDF).

De igual forma, aquí se pueden rescatar los lineamientos que deben seguir los contenidos de la propaganda electoral y cómo los partidos podrán hacer uso de encuestas y estudios de opinión, en tanto material de apoyo para promover y divulgar información a los electores. Su difusión, metodología y contenidos deberán obedecer los lineamientos que determine la autoridad electoral (Artículo 270 del CEDF). Este mismo artículo contempla el compromiso de organizar debates que puedan apoyar el conocimiento de los candidatos, los partidos y las propuestas que defienden. Los formatos respectivos podrán pactarse entre los propios partidos. La autoridad electoral deberá apoyar, con la asesoría y los medios necesarios, su debida difusión y realización.

Un régimen de transparencia informativa y de construcción de la opinión pública es una fortaleza deseable en toda democracia. Los partidos políticos, hasta ahora, son entidades muy opacas y resistentes frente a la intervención de instancias externas que determinen el alcance de sus actividades. Sin embargo, resulta claro que los partidos tienen responsabilidad respecto de los contenidos y los comportamientos que sus candidatos y dirigentes promueven entre la ciudadanía. La exigencia de que los partidos conduzcan sus actividades y campañas de modo más ético y con mejor información es, indudablemente, un factor que no podía seguir siendo desatendido por las leyes electorales en México y en el Distrito Federal.

CONCLUSIÓN

En la actualidad, en el sistema de representación política del Distrito Federal concurren ocho asociaciones que disponen de registro nacional y 37 agrupaciones políticas locales. Estas últimas podrán ir evolucionando hacia la conformación futura de partidos políticos de alcance local, en los términos marcados por la reforma electoral aprobada. Así, podrán competir en igualdad de circunstancias con los partidos políticos nacionales por el acceso a la representación legislativa y de autoridades (lo que incluye al jefe de gobierno y los jefes delegacionales).

Las reformas aprobadas han desplegado un conjunto de temas novedosos que permiten ubicar al sistema electoral del Distrito Federal como uno que reúne, ya plenamente, los aspectos organizativos y jurisdiccionales. La armonización legal y efectiva de los niveles federal y local ahora pasa al terreno de la práctica cotidiana de los propios actores y las autoridades. Sin embargo, como acontece en el conjunto del país, son los partidos y los ciudadanos quienes deben propiciar un esfuerzo singular para avanzar en los procesos de la democracia, no sólo en el

plano de la organización interna, sino en las decisiones centrales relacionadas con la conformación de los gobiernos, y mediante la participación activa y la consulta. Los partidos deberán ir más al encuentro de los ciudadanos. En ese punto, cabe señalar que los ordenamientos electorales siguen sin ser plenamente incisivos respecto a solicitar que los partidos comprueben, de manera cada vez más fidedigna, que realizan campañas de invitación a afiliarse, cursos de formación y de educación cívica, no sólo para militantes –entre las diversas actividades a las que los partidos y agrupaciones políticas deben dedicarse, además de su preocupación electoral–. La reforma electoral de 2007 y sus impactos en el sistema de partidos del Distrito Federal deberán reflejarse en una mayor equidad de género, en procesos de selección interna menos cuestionados e, indudablemente, en la percepción de que las instancias responsables han contado bien los votos.

En este artículo, a través de la ubicación de un conjunto de dimensiones temáticas (usualmente recomendadas por los analistas especializados en la democracia interna de los partidos), hemos tratado de examinar los principales rubros comparativos que sitúan las reformas electorales constitucional y local. Con ello nos damos cuenta de la complejidad de la cuestión y de las nuevas áreas de acción en las cuales se esperan resultados positivos en los comicios que se realicen a futuro. En la premisa de un sistema político con bases democráticas cabe cifrar el éxito que todo rediseño institucional pretende para propiciar la expansión de la credibilidad de los partidos, los ciudadanos y las autoridades electorales. Con información, transparencia y rendición de cuentas, los partidos políticos están obligados a avanzar en la construcción de la civilidad democrática, acorde con el desarrollo y las condiciones que reclama el ciudadano del Distrito Federal.

Cuadro 1. Partidos políticos en el Distrito Federal (agosto de 2008)

Nombre del partido	Marco normativo general y organismos rectores	Marco normativo específico en materia de selección de candidatos	Dirigente del partido en el Distrito Federal
Partido Acción Nacional	Estatutos Generales del Partido Acción Nacional	Reglamento de Elección de Candidatos a Cargos de Elección Popular	Presidenta del Comité Directivo Regional del Distrito Federal
	Reglamento de los Órganos Estatales y Municipales		
	Comité Directivo Regional	Reglamento del Registro Nacional de Miembros	Mariana Gómez del Campo Gurza
	Consejo Regional	Reglamento de la Comisión Nacional de Elecciones	
	Comités Delegacionales	Reglamento de Sanciones	
	Comisión de Elecciones del Distrito Federal		
	Convención Regional		
Partido Revolucionario Institucional	Estatuto del Partido Revolucionario Institucional	No tiene reglamentos permanentes	Presidente del Comité Directivo Estatal del PRI en el Distrito Federal
	Comité Directivo Estatal	Las convocatorias y las disposiciones aplicables son emitidas <i>ad hoc</i> por el Consejo Político Estatal y/o el CDE o, en su defecto, por las instancias nacionales con base en el Estatuto nacional	
	Consejo Político Estatal		
Partido de la Revolución Democrática	Estatuto del Partido de la Revolución Democrática		Reglamento de Afiliación del Partido de la Revolución Democrática
	Comité Ejecutivo		

Cuadro 1 (Continúa)

Nombre del partido	Marco normativo general y organismos rectores	Marco normativo específico en materia de selección de candidatos	Dirigente del partido en el Distrito Federal
	Estatal	Reglamento General de Elecciones y Consultas Reglamento de la Comisión Nacional de Garantías Reglamento de Fiscalización Central Reglamento de las Coordinadoras Estatales de Autoridades Municipales Reglamento de Congresos del Partido de la Revolución Democrática Reglamento de la Comisión Técnica Electoral del Partido de la Revolución Democrática Reglamento de la Disciplina Interna del Partido de la Revolución Democrática	Alejandra Barrales Magdaleno
	Consejo Político Estatal		
Partido del Trabajo	Estatutos del Partido del Trabajo	Los Estatutos generales hablan de la realización de la Convención Política del Distrito Federal	Comisión Ejecutiva del Distrito Federal
	Consejo Político del Distrito Federal Comisión Ejecutiva		Arturo López Cándido

Cuadro 1 (Continúa)

Nombre del partido	Marco normativo general y organismos rectores	Marco normativo específico en materia de selección de candidatos	Dirigente del partido en el Distrito Federal
	del Distrito Federal o delegacional Congreso del Distrito Federal	o, en forma específica, distrital o delegacional Cubre los aspectos de justicia, sanciones y financiamiento	
Partido Verde Ecologista de México	Estatutos del Partido Verde Ecologista de México Comité Ejecutivo del Distrito Federal o delegacional Consejo Estatal Asamblea Estatal Comisión Nacional de Procesos Internos Comisión Estatal de Honor y Justicia	Los estatutos nacionales indican que los candidatos se eligen por medio de la Comisión Nacional de Procesos Internos y la Asamblea Estatal	Presidente del Comité Ejecutivo del Distrito Federal Jorge Legorreta Ordorica
Convergencia	Estatutos del Partido Convergencia Convenciones estatal y distritales Comité Directivo Estatal del Distrito Federal	Reglamento de las Comisiones de Garantías y Disciplina Reglamento de Fiscalización Reglamento de la Comisión Nacional de Financiamiento Reglamento del Consejo Nacional	Presidente del Comité Directivo Estatal del Distrito Federal Guillermo Orozco Loreto

Cuadro 1 (Concluye)

Nombre del partido	Marco normativo general y organismos rectores	Marco normativo específico en materia de selección de candidatos	Dirigente del partido en el Distrito Federal
		y de los consejos estatales Reglamento de Elecciones Reglamento Financiero	
Partido Socialdemócrata	Estatutos del Partido Socialdemócrata Consejo Político del Distrito Federal Comité Ejecutivo	Los estatutos establecen a la Asamblea del Distrito Federal como el espacio para elegir candidatos Modelo de comisiones autónomas para sancionar las etapas del proceso	Presidente del Consejo Político del Distrito Federal Enrique Pérez Correa
Nueva Alianza	Estatutos Convención del Distrito Federal Junta Ejecutiva del Distrito Federal Consejo del Distrito Federal Comisión del Distrito Federal de Defensa de los Derechos de los Militantes	Los estatutos señalan que podrá realizarse una convención regulada por la Comisión de Elecciones Internas, que fija los requisitos y emite las convocatorias	Presidente de la Junta Ejecutiva Estatal del Distrito Federal José Bernardo Quezada Salas

FUENTE: Elaboración propia, con base en los estatutos en vigor de los partidos políticos nacionales.

Cuadro 2. Agrupaciones políticas locales en el Distrito Federal (agosto de 2008)

Nombre de la APL
Alianza de Organizaciones Sociales
Ciudadanos Unidos por México
Comité de Defensa Popular del Valle de México
Coordinadora Ciudadana del Distrito Federal
Frente del Pueblo
Fuerza Democrática
Movimiento Civil 21
Mujeres Insurgentes
Proyecto Ciudadano
Unión Ciudadana en Acción
Unión Nacional Interdisciplinaria de Ciudadanos en el Distrito Federal
Vida Digna
México Joven
Asociación Mexicana de la Familia, Pro Desarrollo Nacional
Asociación Profesional Interdisciplinaria de México
Avance Ciudadano
Comisión de Organizaciones del Transporte y Agrupaciones Ciudadanas
Movimiento Libertad, A. P. L.
Por la Tercera Vía
Proyecto Integral Democrático de Enlace (PIDE)
Tiempo Democrático
Conciencia Ciudadana
Fuerza Nacionalista Mexicana
Movimiento Democrático Popular (MDP)
Patria Nueva
Fuerza Popular Línea de Masas
Agrupación Cívica Democrática
Movimiento Social Democrático

Cuadro 2 (Concluye)

Nombre de la APL
Iskra
Corriente Solidaridad
México Avanza
Red Autogestionaria
Unidos por la Ciudad de México
Organización Juvenil Participación Social Activa
Ciudadanos Activos del Distrito Federal
Parnaso Distrito Federal
Esperanza Ciudadana

FUENTE: Instituto Electoral del Distrito Federal, en <http://www.iedf.org.mx/index.php?cadena=de/deap/apl/index.php>

BIBLIOGRAFÍA

- EMMERICH, Gustavo Ernesto (coord.), *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal-Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, 423 pp.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar, *et.al.*, *Código Electoral del Distrito Federal concordado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Porrúa, 2001, 797 pp.
- KATZ, Richard S. y William Crotty (coords.), *Handbook of Party Politics*, Beverly Hills, Sage, 2006, 550 pp.

Legislación

- Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos. Decreto de Reformas*, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 de noviembre de 2007.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Decreto de Reformas*, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de abril de 2008.
- Código Electoral del Distrito Federal*, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 10 de enero de 2008.
- Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal*, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 21 de diciembre de 2008.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 28 de marzo de 2008.

Páginas electrónicas

www.iedf.org.mx

(Se consultaron las páginas de las asociaciones políticas locales, vinculadas a dicho sitio.)

www.ife.org.mx

(Se consultaron las páginas de los partidos políticos nacionales, vinculadas a dicho sitio.)

www.trife.gob.mx

(Se consultaron las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Partido del Trabajo, el Partido Revolucionario Institucional y el Procurador General de la República en contra de diversos ordenamientos del Distrito Federal en materia electoral y resueltos en la sentencia única SUP AG 10-2008 158 y acumuladas.)

Las condiciones de la competencia político-electoral: financiamiento, medios de comunicación y fiscalización

Citlali Villafranco Robles

El proceso electoral de 2006 resultó severamente cuestionado. La legislación electoral que permitió la alternancia no pudo conseguir que se consolidara un régimen electoral equitativo, que ofreciera certidumbre a los participantes. Como consecuencia, en 2007 los tres partidos políticos con mayor respaldo electoral aprobaron una reforma que modificó uno de los aspectos más cuestionados en las contiendas de 2000 y 2006: la participación de los medios electrónicos en la lucha electoral. Desde el año 2000 había quedado claro que un elemento decisivo del proceso electoral se encontraba justamente en los medios electrónicos, lo que tenía tres repercusiones relevantes para el funcionamiento de la institucionalidad electoral.

Una era que el duopolio televisivo elegía su candidato y lo promovía de diferentes maneras: otorgando condiciones de precio absolutamente desiguales, generando información que favorecía su propuesta, permitiendo que particulares hicieran campaña negativa contra alguno de los contendientes. Otra consecuencia era que se encarecían notablemente las campañas, lo que obligaba a dedicar recursos fiscales crecientes a la propaganda electoral, sin que eso significase que la comunicación política difundida mejorase para permitir que los electores

tomaran decisiones con más información, de calidad superior. La tercera era que se propiciaba que los partidos tuviesen financiamientos privados, que rebasaban notablemente tanto los montos legalmente aceptados como los topes de campaña. Todo ello afectaba el principio democrático fundamental de equidad en los procesos electorales. Pensando en el año 2009 y, sobre todo, en el 2012, era indispensable modificar las reglas, con el fin de mejorar las condiciones de equidad.

A partir de la reforma constitucional del año 2007, en materia de competencia en los procesos electorales locales existen tres espacios diferenciados: las campañas electorales que se difunden en los medios electrónicos, cuyo desarrollo dependerá de la autoridad federal en los aspectos de financiamiento, acceso y fiscalización –en este último espacio, la autoridad electoral local únicamente cumplirá funciones de coadyuvante del órgano federal–; la competencia a través de medios no electrónicos, para la cual los partidos políticos recibirán financiamiento público de los órganos electorales locales –su ministración y fiscalización será obligación de éstos–; y la competencia que ocurrirá en todos los otros medios posibles y que demandará de la autoridad local la instrumentación de mecanismos inéditos de fiscalización y vigilancia electoral.

El objetivo de este trabajo es analizar las nuevas condiciones de competencia electoral en el Distrito Federal. A lo largo del texto sostenemos que, en términos de esta competencia, el efecto de la reforma constitucional fue el desplazamiento de la importancia de los espacios en los que ocurre la contienda y, en consecuencia, se modifican las tareas del organismo electoral. Las reformas federal y local establecen que, en materia de campañas electorales por medios no electrónicos, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) es responsable del financiamiento y de la fiscalización de los recursos. En cambio, en materia de campañas en medios de comunicación electrónica, únicamente coad-

yuva con el Instituto Federal Electoral (IFE). El otro espacio de disputa de las preferencias electorales y de la decisión de los electores generará controversias que tendrá que atender la autoridad local.

En el texto que sigue la argumentación se ordena de la siguiente manera: en el primer apartado se presenta una rápida revisión de la reforma constitucional en materia electoral de 2007 y la reforma de 2008 al EGDF; el segundo apartado concentra la atención en los competidores, en los recursos que usan en el curso de la contienda electoral en el Distrito Federal, y en la nueva legislación para las precampañas; la tercera parte se ocupa de revisar la modificación de las condiciones de la competencia electoral en los medios electrónicos y no electrónicos; en la cuarta parte se proponen, a manera de conclusión, algunas consideraciones sobre los posibles escenarios de la contienda político-electoral, buscando generar advertencias sobre la calidad del proceso y los requerimientos para mantener la equidad.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y DEL *ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL*

La reforma electoral de 2007 modificó las reglas de la competencia entre los partidos políticos en el ámbito del Distrito Federal. Incorporó transformaciones importantes en los siguientes aspectos: regula, por vez primera, los procesos internos de selección de candidatos; establece la necesidad de presentar informes de gastos de precampaña; define las obligaciones de los partidos que pierdan el registro; prohíbe que los partidos políticos compren tiempo en radio y televisión; impide la difusión de propaganda gubernamental durante los procesos electorales; y crea un órgano técnico para fiscalizar los gastos de los partidos políticos.

Uno de los aspectos que sufrió más modificaciones con esta reforma fue la propaganda político-electoral contratada por los partidos políti-

cos para ser transmitida en los medios de comunicación electrónica. En la nueva redacción del Artículo 41 de la Constitución se operó un cambio radical: “los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión”. Además se establece que “ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular”.¹

Esta reforma ha generado una gran controversia que tiene que ver con la manera en que se entiende la libertad de expresión. Existen dos posiciones: los que sostienen que no se restringe la libertad de expresión de los ciudadanos, y quienes afirman lo contrario.² Entre estos últimos, algunos interpusieron dos amparos, que esperan ser resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por considerar afectados sus derechos. Estas divergencias también se expresan en ciertas decisiones que ha tomado el Consejo General del IFE en los últimos meses, que cla-

¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 13 de noviembre de 2007, en www.cdhu.gob.mx.

² Los problemas de financiamiento y difusión de las campañas electorales son una condición de las democracias liberales. La manera de resolverlos y de transparentar el dinero en las campañas ha sido preocupación constante en los últimos años. La restricción para que los partidos compren espacios en televisión se aplica en otros sistemas electorales: en España, el financiamiento de los partidos políticos es esencialmente público. “La *Ley Orgánica de Régimen Electoral General* español parte de un presupuesto básico: no pueden contratarse espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública, y ello porque durante la campaña electoral los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurran a las elecciones tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda, en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública [...] Esta prohibición se extiende también a las emisoras de televisión privada, a las emisoras de radiodifusión sonora municipales y a las emisoras de televisión por onda terrestre...” [Félix Marín, “Experiencias nacionales representativas. España”, en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *Dinero y contienda político-electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 287].

ramente manifiestan las dos posturas: la de los consejeros que desean aplicar ampliamente lo establecido en la Constitución, y la de los consejeros preocupados por que esta reforma se traduzca en censura y en limitaciones a la libertad de expresión.

Nosotros consideramos que la reforma no constituye una violación a la libertad de expresión, porque el propio Artículo 41 especifica que la restricción se limita a los medios de comunicación electrónica, es decir, la radio y la televisión. La redacción no admite interpretación en torno de los medios escritos ni, tampoco, de medios emergentes como Internet. Con frecuencia se menciona que esta reforma limita también la posibilidad de los ciudadanos para fiscalizar y cuestionar a sus gobernantes.³ Sin embargo, la redacción del artículo establece restricciones para intervenir en la competencia electoral, y a favor o en contra de los partidos políticos, pero no para exigir respuestas a los actos del gobierno. De modo que su alcance no disminuye las capacidades ciudadanas de observación y petición de cuentas.⁴

³ El debate sobre libertad de expresión y derecho a la información fue resuelto por el sistema electoral francés estableciendo que “para definir el concepto de propaganda hace falta diferenciarlo del de información. Para ello, se tienen en cuenta dos criterios: el contenido y el financiamiento. Un folleto destinado a la promoción personal de un candidato tiene carácter de propaganda electoral y debe, por lo tanto, estar incluido dentro de la contabilidad de la campaña. Por el contrario, los artículos sobre el desarrollo de las obras públicas dentro de un distrito sometido a la elección no podrán considerarse como publicaciones de carácter electoral”. Yves-Marie Doublet, “Experiencias nacionales representativas. Francia”, en Manuel Carrillo *et al.*, *op. cit.*, p. 314.

⁴ La controversia deberá ser resuelta por la Suprema Corte. Independientemente de la decisión de esta instancia, no debe olvidarse que todo derecho exige condiciones para su ejercicio. Es decir, no basta su reconocimiento, sino la capacidad para hacerlo exigible. Las condiciones para el ejercicio de la libertad de expresión, en realidad, no se cumplen. Una primera razón es que la propiedad de los medios electrónicos de comunicación está fuertemente concentrada: en el caso de la televisión opera un duopolio, y en la radio prevalecen condiciones oligopólicas. En consecuencia, los propietarios seleccionan las opiniones que les interesa difundir. El resultado es que se constituyen en un filtro, por la vía de los precios y de la selección de la información, que, en el mejor de los casos, permite

En consonancia con la restricción para contratar tiempos en los medios electrónicos, los legisladores decidieron que el “Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales”.⁵ Con estas modificaciones constitucionales, además, se resolvieron algunos de los problemas de fiscalización que enfrentaba la autoridad electoral,⁶ ya que al prohibir estas adquisiciones se eliminó la necesidad de supervisar los gastos de los partidos políticos en radio y televisión.

Estas reformas son aplicables en el Distrito Federal por lo establecido en el Artículo 122 de la Constitución, que señala la obligación de incorporarlas en el EGDF, y determina que las referencias a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y jefes delegacionales.⁷ En abril de 2008 se publicaron las modificaciones al *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* (EGDF), que en materia de la competencia electoral se adapta al Artículo 41 de la Constitución, estableciendo que el derecho de los partidos políticos de acceder a la radio y la televisión estará determinado por la Constitución y por el *Código Electoral de Ins-*

que pocos ejerzan su derecho a la libertad de expresión mientras que la mayor parte de la población, que tiene el mismo derecho, no puede ejercerlo. Más allá de la redacción de los Artículos sexto y 41 constitucionales, resulta claro que la libertad de expresión no puede ser garantizada con el funcionamiento actual de los medios electrónicos.

⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Artículo 41.

⁶ “Las actividades de fiscalización entrañan, excepto los casos de la publicidad o la transparencia, elevados costos de operación y de oportunidad, por las estructuras burocráticas que se encargan de dichas actividades y por todo lo que deja de hacerse en materia de prevención y persecución del delito.” Instituto Federal Electoral, *Las reglas del dinero. Análisis comparado de los regímenes de financiamiento en las democracias contemporáneas*, México, IFE, 2000, p. 72.

⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit.

tituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). En cuanto al desarrollo de las campañas electorales, en el Artículo 122 del EGDF se especifica que “no podrán durar más de noventa días para la elección de Jefe de Gobierno, ni más de sesenta días cuando sólo se elijan diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales; y las precampañas electorales no podrán abarcar más de las dos terceras partes de la duración de las respectivas campañas”.⁸

Esto quiere decir que la precampaña para la candidatura a jefe de gobierno tendrá una duración máxima de 60 días, más 90 días de la campaña electoral, para un total de 150 días. En la versión anterior del *Código Electoral del Distrito Federal*, vigente hasta el año 2007, se definía que las precampañas podían iniciar hasta 180 días antes del registro de candidatos, de modo que podían ser más largas que la suma de ambos momentos según la legislación actual.⁹ La duración de las campañas en procesos electorales intermedios, es decir, de diputados a la Asamblea Legislativa y jefes delegacionales, quedó establecida con los siguientes tiempos: las precampañas por un máximo de 40 días y 60 de campaña electoral, sumando un total de 100 días. Se ratificó la obligación de los partidos políticos de abstenerse de calumnias y expresiones que denigren a las instituciones o a los partidos.

La reforma al EGDF incluye una consideración central: la posibilidad de que el IEDF, mediante convenio, acuerde con el IFE para que éste último se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales. Se trata, ni más ni menos, de que el Congreso de la Unión estable-

⁸ *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de abril de 2008, p. 4.

⁹ *Código Electoral del Distrito Federal*, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 5 de enero de 1999.

ció la posibilidad formal de que el IEDF desaparezca, a condición de que el propio instituto local lo decida. Otra modificación de interés es la creación de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, que funcionará como órgano técnico del Consejo General del IEDF, para supervisar las finanzas de los partidos políticos. Estos cambios constitucionales, y las correspondientes reformas al EGDF, tuvieron el efecto de diferenciar las actividades de proselitismo que realizan los partidos políticos en los medios de comunicación electrónicos de aquellas que realizan utilizando otros medios, con los consecuentes cambios en las atribuciones de la autoridad electoral.¹⁰

COMPETIDORES, FINANCIAMIENTO Y PRECAMPAÑAS EN LAS CONTIENDAS ELECTORALES EN EL DISTRITO FEDERAL

El *Código Electoral del Distrito Federal* (CEDF) señala, en el Artículo 25, que dentro de los derechos de los partidos políticos están recibir financiamiento público y privado para el desarrollo de sus actividades; postular candidatos en las elecciones del Distrito Federal; formar frentes, coaliciones y candidaturas comunes; y ejercer el derecho de réplica en los medios masivos de comunicación.¹¹ Para el ejercicio de este financiamiento es obligación de los partidos políticos conducir sus actividades en el marco de las leyes federales, del CEDF y de las normas internas de su partido.

¹⁰ Un caso de prohibición para que los partidos político se anuncien en radio y televisión es el francés, donde la publicidad comercial está prohibida “durante los tres meses previos al primer escrutinio y hasta el día en que se deciden los resultados de la elección [...] la propaganda comercial en la televisión está prohibida”. Yves-Marie Doublet, *op. cit.*, p. 314.

¹¹ *Código Electoral del Distrito Federal*, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 10 de enero de 2008, p. 9.

En la nueva redacción del CEDF las agrupaciones políticas¹² son potenciales participantes en la competencia electoral. En el Artículo 72 se establece su derecho a constituirse como partidos políticos locales y entonces, de acuerdo con el Artículo 15, podrán registrar candidatos a cargos locales de elección popular. En materia de derechos y obligaciones, las agrupaciones políticas, como los partidos, tienen el derecho a recibir financiamiento público¹³ y la obligación de presentar informes sobre el uso de los recursos que recibieron. La fiscalización es atribución de la autoridad electoral local toda vez que, según el Artículo 76, se aplicarán las mismas disposiciones que para los partidos políticos.

Para participar en la competencia electoral en condiciones equitativas, los partidos políticos cuentan con cuatro tipos de financiamiento: financiamiento público directo, financiamiento público indirecto, financiamiento privado directo y financiamiento privado indirecto. Siguiendo el Artículo 36 del Código, el financiamiento público deberá prevalecer sobre los otros tipos. En el Distrito Federal se mantiene la norma de que no podrán hacer aportaciones o donativos, ni en dinero ni en especie, los organismos públicos de ninguno de los tres niveles de gobierno; los funcionarios públicos; los partidos políticos; personas u organismos extranjeros; los ministros de cualquier religión. Se prohíbe explícitamente a los partidos políticos recibir donativos de

¹²En el CEDF vigente hasta el año de 2007, en los Artículos 19 a 23, se reconoce la figura de las agrupaciones políticas y se les dota de obligaciones y derechos, pero no se consideraba la posibilidad de que se transformaran en partidos políticos. Véase el *Código Electoral del Distrito Federal* de 1999, *op. cit.*

¹³ En el Artículo 74 del Código se determina: “El Consejo General destinará una bolsa anual equivalente al 2% del financiamiento público directo para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes asignado a los Partidos Políticos en el Distrito Federal, la cual se repartirá de la siguiente manera:

I. El 50% por partes iguales entre todas las Agrupaciones Políticas Locales con registro”. *Código Electoral del Distrito Federal* de enero de 2008, *op. cit.*, p. 30.

personas morales mexicanas, de cualquier naturaleza, y de personas no identificadas.¹⁴

De acuerdo con el CEDF, el financiamiento público directo a los partidos políticos tendrá dos modalidades: el financiamiento local y las transferencias realizadas por la dirección nacional de cada partido. Dice el Artículo 40: los partidos políticos que “por sí mismos hubieren obtenido por lo menos el 2% de la votación total emitida en la elección de Diputados a la Asamblea Legislativa por el principio de representación proporcional, tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades”. El financiamiento público directo deberá destinarse a las actividades ordinarias, los gastos de campaña y las actividades específicas.

Para calcular el monto de este financiamiento, el Consejo General del IEDF aplicará anualmente la misma fórmula que en la versión anterior del Código. Consiste en multiplicar el número de ciudadanos empadronados por un factor equivalente a 65% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal; de la cantidad que resulte, 30% se distribuirá en forma igualitaria y 70% según el porcentaje de la votación efectiva obtenida por los partidos políticos en la última elección de Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por el principio de representación proporcional. Esta misma fórmula se aplica para el financiamiento que los partidos políticos pueden recibir para gastos de campaña: cuando se celebren “elecciones para Diputados a la Asamblea Legislativa, Jefes Delegacionales y Jefe de Gobierno, a cada Partido Político se le otorgará para gastos de campaña, un monto adicional equivalente al 60% del financiamiento público que, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le correspondan en ese año”.¹⁵ Para las

¹⁴ Véase *Ibid.*, p. 14.

¹⁵ Artículo 41, *Ibid.*, p. 15.

elecciones intermedias se otorgará a cada partido un monto equivalente a 40% del financiamiento que le corresponda en ese año para actividades ordinarias.¹⁶ Esto significa una reducción importante en el monto total, porque en el Artículo 30 del Código vigente hasta 2007 se determinaba que, para la elección de jefe de gobierno, se otorgaría 100% del financiamiento público ordinario, y para las elecciones intermedias (de jefes delegacionales y diputados locales) se otorgaría 60%. En el cuadro que sigue se ofrece una estimación de la magnitud de la reducción: en términos nominales, la cantidad que se destinará a los gastos de campaña en 2009 será 57% menor que lo asignado en 2006. Para las contiendas de 2012, que incluirán la elección de jefe de gobierno, la reducción respecto a 2006 será de casi 26%.

Financiamiento público directo para los procesos electorales 2000-2012

Año	Financiamiento para actividades ordinarias (\$)	Financiamiento para gastos de campaña (\$)	Financiamiento para actividades específicas (\$)	Totales (\$)
2000	217,686,555.68	217,686,555.68	2,217,484.66	437,590,596.02
2003	217,678,847.60	217,678,847.60	2,644,829.80	438,002,525.00
2006	244,650,961.68	244,650,961.68	4,898,328.70	494,200,252.06
2009*	261,012,263.40	104,404,905.36	(no disponible)	365,417,168.76**
2012*	302,154,321.41	181,292,592.85	(no disponible)	483,446,914.26**

FUENTE: Instituto Electoral del Distrito Federal, "Prerrogativas en materia de financiamiento público a partidos políticos en el Distrito Federal (1999-2007)". Para 2009 y 2012 se realizaron cálculos propios.

* Se supuso un aumento anual de 5% en el salario mínimo del Distrito Federal en 2009, 2010, 2011 y 2012.

** Sin datos en el rubro de actividades específicas que, en general, no supera 3% del total.

¹⁶ Para otorgar el financiamiento público por actividades específicas —de educación, capacitación y editoriales—, se tomará en cuenta el 3% del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias, y se distribuirá combinando los principios de igualdad y equidad. Esto es: 30% en forma igualitaria entre los partidos políticos y 70% de acuerdo con su porcentaje de votación. "El Consejo Ge-

Respecto al financiamiento público indirecto, que se refiere a las franquicias postales, antes de la reforma era una prerrogativa menor. Pero, con la prohibición para que los partidos políticos compren espacios en radio y televisión, podrían constituirse en una alternativa interesante para realizar actividades de proselitismo con los ciudadanos en tiempos electorales.

A pesar de que el financiamiento público pretende ser la principal fuente de recursos en los periodos ordinarios y en las campañas electorales, los partidos políticos también reciben financiamiento privado. Aunque se esperaría que su impacto fuese menor, son justamente los límites de este rubro los que más se han transgredido. En estos recursos de origen privado se encuentra una de las principales fuentes de inequidad en la competencia y de controversias poselectorales.¹⁷

De acuerdo con el Artículo 52 del CEDF, el límite para el financiamiento privado de un partido es 10% del monto más alto que para actividades ordinarias se haya otorgado ese año. Además, las aportaciones en dinero de cada persona tendrán un tope anual equivalente a 0.05% del total del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes conferido a los partidos políticos.¹⁸

neral aprobará el financiamiento a los Partidos Políticos durante la primera sesión que realice en el mes de enero de cada año.” Artículo 41, *Ibid.*, pp. 15, 16.

¹⁷ “El caso conocido como Amigos de Fox, constituye la investigación más complicada que el IFE enfrentó durante el primer ejercicio de fiscalización... Llegar al fondo del asunto fue difícil, en primer lugar, por la complejidad de la red de operaciones financieras que habían sido articuladas para establecer un financiamiento paralelo a la coalición Alianza por el Cambio para financiar la precampaña y campaña de su candidato, se trató de un intrincado plan de transferencias que hacían fluir importantes cantidades de dinero proveniente, en gran medida, de fuentes ilícitas de financiamiento [...] que se canalizaron principalmente hacia dos personas morales.” Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006, p. 111.

¹⁸ *Código Electoral del Distrito Federal* de enero de 2008, *op. cit.*, p. 18.

El financiamiento privado indirecto se refiere a las aportaciones y donaciones en especie; pueden ser bienes muebles, inmuebles, consumibles o servicios. Deberán especificarse en un contrato y no exceder 5% (2.5 para bienes inmuebles) del financiamiento público ordinario del partido que recibe la cantidad más alta.¹⁹ Es necesario mencionar que esta reforma precisó los montos y fijó límites a este tipo de financiamiento. Esto es importante porque, gracias a estos donativos, las condiciones de competencia de un partido político pueden mejorar considerablemente.²⁰

Otro cambio está en las normas referentes a los procesos de elección interna de los partidos políticos, lo que constituyó un avance notable. Hasta la elección de 2006, la regulación permitía que los partidos políticos iniciaran sus precampañas con mucha anticipación. Éstas se sostenían con recursos privados, de fuentes prohibidas durante la etapa de campañas.²¹ Se acotó la duración de los procesos de selección interna, en el Artículo 226 del CEDF, a 50 días²² para candidatos a jefe de gobier-

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Un ejemplo de la posibilidad de que sujetos privados realicen propaganda en apoyo a algún partido político son los procesos electorales de los Estados Unidos de América. “Un elemento común a las condiciones de campaña presidenciales y congresionales, ha sido el incremento de campañas paralelas efectuadas por grupos de interés que invierten montos considerables que están fuera del control de candidatos y partidos; esta vía de participación se hace por vía de gastos independientes o propaganda temática [...] Un gasto independiente es una erogación en mensajes dirigidos a lograr la elección o la derrota de un candidato federal claramente identificado, el cual es un gasto hecho sin la cooperación o consentimiento y sin previa consulta con el candidato, sus agentes o un comité autorizado.” Herbert Alexander, “Experiencias nacionales representativas. Los Estados Unidos”, en Manuel Carrillo *et al.*, *op. cit.*, pp. 341, 342.

²¹ El contraste con el Código vigente hasta 2007 se observa claramente en la redacción del Artículo 30, que otorga financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y para actividades específicas. Véase el *Código Electoral del Distrito Federal* de enero de 1999, *op. cit.*

²² En el Código vigente hasta 2007, el Artículo 147 establecía que las precampañas podían iniciar hasta 180 días antes del registro de candidatos. Véase el *Código Electoral del Distrito Federal* de enero de 1999, *op. cit.*

no y a 30 días para designar candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa y jefes delegacionales. Estos procesos no podrán extenderse después del 21 de marzo del año de la elección.²³

Un tema interesante, en relación con los procesos de selección interna, es que la autoridad electoral cuenta con la vigilancia de los otros partidos políticos, a los que les interesa garantizar que las normas no se violenten. Por eso el Artículo 230 establece que los partidos, a través de sus representantes, podrán notificar al Consejo General del IEDF el inicio anticipado de la precampaña de otro partido. Para ello deben presentar pruebas. La nueva regulación impone a estas organizaciones políticas la obligación de notificar al IEDF el resultado de sus procesos de selección de aspirantes cinco días antes del inicio de las campañas. Los precandidatos tendrán que respetar las limitaciones establecidas en el Artículo 235 del Código: no pueden recibir recursos de fuentes prohibidas y han de acatar los plazos establecidos. Anticipando que los posibles precandidatos sean funcionarios públicos o estén apoyados por éstos, se les prohíbe utilizar para su promoción, la obtención de financiamiento o en actos de precampaña, la infraestructura gubernamental (teléfonos, faxes, Internet). Se prohíbe, además, rebasar el tope de gastos y emplear recursos, en dinero o en especie, por sí o a través de otros, antes del inicio de la precampaña. Por supuesto, tienen prohibido contratar publicidad en los medios electrónicos de comunicación.²⁴ Los precandidatos que resulten ganadores, pero que no hubieran respetado los plazos o violaran las prohibiciones sistemática y constantemente, no serán registrados como candidatos.²⁵

²³ *Código Electoral del Distrito Federal* de enero de 2008, *op. cit.*, p. 94.

²⁴ *Ibid.*, p. 96.

²⁵ *Loc. cit.*

En las elecciones realizadas entre 1997 y 2006 fue claro que se gastaban recursos sin limitaciones en las precampañas. Por ello se prohibió que partidos y candidatos gasten “más del 15% del monto total fijado como límite de los topes de gastos de campaña para la elección respectiva, autorizados para el proceso electoral ordinario inmediato anterior de que se trate”.²⁶

Previendo la capacidad de las autoridades gubernamentales para favorecer con recursos o con programas a los partidos políticos o candidatos de su preferencia, el Artículo 265 del CEDF establece que deberán suspender las campañas publicitarias de los programas y acciones federales y del Distrito Federal desde el inicio de las precampañas y hasta la conclusión de la jornada electoral.²⁷ También se determina que, en la difusión de los programas gubernamentales, por ninguna razón se podrá usar la imagen del jefe de gobierno, los jefes delegacionales, los titulares de las secretarías o cualquier otra autoridad administrativa del Distrito Federal.²⁸ En el mismo sentido, los partidos políticos y candidatos tienen prohibido adjudicarse o utilizar en su beneficio la realización de obras públicas y programas de gobierno.

Un elemento que resultará muy importante son los tres debates que el IEDF organizará, y cuya difusión en el área geográfica de la elección deberá garantizar. El esquema del debate será acordado por los partidos y sus candidatos. Será prácticamente la única relación entre los medios de comunicación y el IEDF, pues en el Artículo 270 se determina que este Instituto acordará con los medios, tanto públicos como privados, la promoción y la difusión de los debates.

²⁶ Artículo 239, *Ibid.* p. 97.

²⁷ Esto constituye un cambio importante porque, de acuerdo con el Artículo 157 del Código Electoral vigente hasta marzo de 2007, se ordenaba suspender, solamente a las autoridades del gobierno del Distrito Federal, las campañas publicitarias 45 días antes de la elección. Véase el *Código Electoral del Distrito Federal* de enero de 1999, *op. cit.*

²⁸ *Código Electoral del Distrito Federal* de enero de 2008, *op. cit.*, p. 107.

La reforma no modificó las normas que regulan la difusión de las encuestas y los sondeos. Sobre las primeras, en el Artículo 271 del CEDF se sujeta su realización y difusión a los acuerdos del Consejo General del instituto local. En previsión de lo que, durante las campañas electorales de 2006, se denominó campañas de desprestigio, en el Artículo 269 se reconoce el derecho de aclaración y réplica de los partidos y candidatos respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que ha deformado sus actividades o planteos. Este es el otro espacio en el que aún existe relación entre los medios de comunicación electrónicos y el IEDF porque, para el ejercicio del derecho de réplica, los partidos políticos presentarán una solicitud ante el Consejo General si observan que se difundieron hechos falsos o sin fundamento. Procederá tanto para la información tendenciosa como para los comentarios editoriales que, en su opinión, afecten su imagen frente al electorado.²⁹

LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA ELECTORAL EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN ELECTRÓNICOS Y NO ELECTRÓNICOS

El aspecto central de la reforma constitucional de 2007 está en la modificación de las normas que regulan la difusión de la propaganda electoral en los medios de comunicación electrónicos. Las nuevas normas intentan construir condiciones para la equidad en la competencia electoral, mediante la prohibición a los partidos políticos de comprar espacios para anunciarse en radio y televisión.³⁰ No se eliminó el dere-

²⁹ *Ibid.*, p. 108.

³⁰ Tanto en los procesos electorales federales como en los locales, los partidos políticos tenían el derecho de comprar tiempo en radio y televisión para promover sus campa-

cho de los partidos políticos para transmitir mensajes políticos por estas vías: lo que se modificó fue la negociación de cada partido con el duopolio televisivo. Esta tarea se transfirió al IFE, que será el único facultado para distribuir los tiempos oficiales entre los partidos políticos que participan en la elección y, en caso de ser insuficientes, para comprar tiempos adicionales.³¹ Para concordar con esta norma, el Artículo 122 del EGDF determina que el derecho de los partidos políticos a acceder a las prerrogativas de radio y televisión se regirá por lo establecido en el Artículo 41 constitucional.

En materia de supervisión y vigilancia de los mensajes electorales de los partidos en los medios electrónicos, la autoridad electoral local se convirtió en coadyuvante de la autoridad federal. El acceso a los tiempos en radio y televisión dependerá de la distribución que realice la autoridad federal en cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 41 constitucional. Así lo establece el Artículo 43 del CEDF.³² Tanto la Constitución como el Cofipe señalan que el IFE también administrará los tiempos de radio y televisión en las entidades federativas,³³ con el fin de garantizar que, lo mismo en los canales nacionales que en los canales y repetidoras locales, sólo puedan transmitirse mensajes de los partidos políticos que correspondan a los tiempos asignados. En otras palabras, en la Constitución y en el Cofipe se reconoció, para los procesos electorales locales, al IFE como “autoridad única para la adminis-

ñas. Se reconocía como un derecho de los partidos políticos en el CEDF anterior. Véase el *Código Electoral del Distrito Federal* de enero de 1999, *op. cit.*

³¹ En el apartado A del Artículo 41 constitucional se definió que una autoridad independiente gestione y acuerde los tiempos y los precios en los medios de comunicación, cerrando las posibilidades a la negociación privada entre los medios y los partidos. Véase la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 13 de noviembre de 2007, *op. cit.*

³² *Código Electoral del Distrito Federal* de enero de 2008, *op. cit.*, p. 15.

³³ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 14 de enero de 2008, p. 19.

tración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales”.³⁴ En la versión derogada del CEDF los partidos políticos podían comprar tiempos en los medios electrónicos para difundir sus planteamientos electorales; según el Artículo 159, la autoridad electoral local era la encargada de fiscalizar este derecho.

La obligación de administrar los tiempos en radio y televisión y las facultades de vigilancia del órgano electoral se fortalecieron en el apartado D del Artículo 41 de la Constitución. La nueva redacción determina la posibilidad de sancionar “mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios que resulten violatorias de la ley”.³⁵ En el Artículo 49 del Cofipe se estableció el derecho de los partidos políticos a gozar permanentemente de tiempos en radio y televisión, administrados por el IFE. Se cierra así la posibilidad de comprar espacios en los medios electrónicos para la promoción de candidatos o partidos. De hecho, el Artículo 50 del Cofipe señala que “El Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales de las entidades Federativas, para la difusión de sus respectivos mensajes de comunicación social, accederán a la radio y televisión a través del tiempo de que el primero dispone en dichos medios”.³⁶ Para acentuar esta facultad, en el Artículo 54 se determina que las autoridades electorales de

³⁴ De acuerdo con el Artículo 41 constitucional, los tiempos que la autoridad electoral tendrá que administrar son 48 minutos diarios, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral. Serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión. Los horarios de transmisión deberán corresponder con los tiempos comerciales; esto es, entre las seis y las veinticuatro horas. Véase la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de noviembre de 2007, *op. cit.*, p 2.

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* de enero de 2008, *op. cit.*, p. 17.

las entidades federativas deberán solicitar al IFE el tiempo de radio y televisión que requieran para el cumplimiento de sus fines. Éste resolverá lo conducente.

En cuanto a los procesos electorales locales, para la distribución entre los partidos políticos de los tiempos de transmisión en los medios electrónicos, de acuerdo con el Artículo 56 se aplica la misma fórmula de 30% en forma igualitaria y 70% según el porcentaje obtenido por cada uno de ellos en la elección para diputados locales inmediata anterior.³⁷ En el caso de procesos electorales concurrentes, como en el Distrito Federal, el Artículo 57 del Cofipe señala que, a partir del inicio de las precampañas, “el Instituto pondrá a disposición de los partidos políticos nacionales, en conjunto, dieciocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión”.³⁸ De este tiempo, los partidos podrán decidir cuánto dedican a las precampañas locales. Ya en el periodo electoral, el Artículo 62 determina que las prerrogativas de acceso de los partidos a la radio y la televisión y los programas de difusión de las actividades de los órganos electorales locales dependen del IFE, que destinará para las campañas locales quince minutos diarios en cada estación con cobertura en la entidad.

En el Distrito Federal el asunto tiene una arista particular: las transmisiones en televisión tienen cobertura nacional, lo que puede generar problemas técnicos que, de no ser resueltos, podrían ocasionar que las campañas electorales locales salgan de ese medio. El cumplimiento de estos lineamientos depende enteramente de la autoridad electoral federal, la cual será auxiliada por las autoridades electorales locales en el diseño de las pautas. El Comité de Radio y Televisión del IFE, con el apoyo de las instituciones respectivas en el ámbito local, elaborará un

³⁷ *Loc. cit.*

³⁸ *Ibid.*, p. 19.

catálogo y un mapa de cobertura de todas las estaciones de radio y televisión para determinar las que participarán cubriendo las elecciones en cada entidad.

Para el ejercicio de estas prerrogativas, al igual que en el ordenamiento federal, el Artículo 44 del CEDF determina que los partidos políticos deberán difundir sus plataformas, principios ideológicos y candidaturas a puestos de elección popular. El cumplimiento de esta obligación presenta complicaciones derivadas, entre otras causas, de las evidentes limitaciones de los tiempos de transmisión. Además, los partidos se enfrentarán a la necesidad de decidir el tipo de mensaje político que difundirán, para aprovechar al máximo las nuevas condiciones. De modo que, si la autoridad carece de facultades para supervisar los contenidos de los mensajes, esta disposición podría resultar, como ha ocurrido, meramente declarativa.

Con esta reforma al Cofipe se incrementaron las atribuciones y las capacidades de fiscalización de la autoridad electoral federal, pero al mismo tiempo se complicaron sus funciones y sus capacidades de cumplimiento.³⁹ La nueva ley le exige la coordinación con organismos y dependencias públicas tanto federales como de los diferentes ámbitos locales.⁴⁰ Con la prohibición para que los partidos políticos y las personas

³⁹ En el Artículo 59 del Cofipe se estableció esta obligación del IFE: “en las entidades federativas con elección local cuya jornada comicial sea coincidente con la federal, el Instituto realizará los ajustes necesarios [...] considerando el tiempo disponible una vez descontado el que se asignará para las campañas locales en esas entidades”. Por supuesto, los partidos políticos conservaron el derecho de decidir la asignación de mensajes por tipo de campaña, y también por entidad federativa, aunque con los límites establecidos en la ley. *Ibid.*, p. 19.

⁴⁰ En el Artículo 62 se aborda particularmente el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación en elecciones concurrentes, en las que, del tiempo total destinado a los partidos políticos, el IFE –por conducto de las autoridades electorales correspondientes– destinará para las campañas locales de los partidos políticos 15 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión con cobertura en la entidad de que se trate. *Loc. cit.*

físicas y morales comprenden espacios en los medios de comunicación electrónicos, cambian radicalmente las características de la competencia electoral. Desde las elecciones federales y locales de 1997, una parte fundamental de las campañas se realizaba en los medios de comunicación electrónica, a través de los tiempos de transmisión que compraban los partidos y, pese a que no lo permitía la legislación anterior, algunos particulares. Estas modificaciones se proponen evitar la intervención de las televisoras que, mediante una política de precios notoriamente diferenciada, promovían a sus candidatos preferidos.⁴¹ Este tipo de intervención terminó, por lo menos tal y como la conocimos hasta el año 2006.

Ello no quiere decir que las televisoras se mantendrán al margen de la contienda. Existen otras posibilidades de participación, que han sido intensamente utilizadas en procesos electorales anteriores: la información que difunden en los espacios noticiosos, los programas de diverso tipo que se proponen caricaturizar a los participantes y los programas de análisis político en los que la responsabilidad de lo que se diga se remite formalmente a los participantes. La relevancia que estos espacios tengan en la próxima contienda federal y local es difícil de medir. Lo que es indudable es que los medios electrónicos buscarán la forma de inci-

⁴¹ La posibilidad de que las televisoras determinen precios diferenciados de acuerdo con el partido de que se trate se puede verificar contrastando la información de los gastos revisados por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE. De acuerdo con esta institución, durante el proceso electoral del año 2000, en la contratación de espacios en horario triple A, el Partido Acción Nacional pagó un máximo de apenas 10 000 pesos por más de la mitad de sus anuncios. En cambio, para el Partido de la Revolución Democrática, el precio de la mayor parte de los anuncios en el mismo horario osciló entre 100 001 y 200 000 pesos. A partir de esta información resulta que para el PRD no estuvieron disponibles espacios publicitarios en horario triple A con los precios más bajos. Por su parte, Acción Nacional gozó de descuentos extraordinarios, fuera de cualquier práctica comercial normal para los horarios de mayor audiencia. Véase Citlali Villafranco, *La presencia de los partidos políticos en televisión: campañas mediáticas y votos en los procesos electorales en México (2000-2003)*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2007, p. 96.

dir en el resultado electoral y ello, naturalmente, afectará las condiciones de equidad.⁴²

Un cambio notable derivado de la reforma constitucional fue la posibilidad de conseguir información de las finanzas de los partidos políticos, superando las limitaciones en materia de secreto bancario, fiduciario y fiscal.⁴³ Esta facultad es atribución del IFE, que también es la instancia a través de la cual los órganos electorales locales pueden atravesar estas barreras.⁴⁴ La compra de tiempos en televisión obligaba a los partidos a manejar los recursos en cuentas bancarias, ya que efectivamente compraban esos tiempos y recibían facturas por la operación. Las nuevas condiciones de competencia y el hecho de que la autoridad federal pueda revisar los movimientos bancarios y fiduciarios, provocará

⁴² Robert Dahl asevera que las instituciones de la poliarquía son necesarias, pero no suficientes, para estar en presencia de un funcionamiento democrático. Además, considera necesario el acceso a fuentes alternativas de información: los ciudadanos tienen el derecho de solicitar fuentes de información alternativas e independientes, información de otros ciudadanos, de expertos, proveniente de periódicos, revistas, libros, telecomunicaciones y similares. Pero no se trata sólo de que existan efectivamente fuentes de información alternativas, sino de que no estén bajo el control del gobierno ni de cualquier grupo político que intente influir sobre los valores y las actitudes políticas públicas. Más aún, hace falta que estas fuentes alternativas estén efectivamente protegidas por la ley. Véase Robert Dahl, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992, p. 267.

⁴³ “En México se aplicó la más drástica sanción económica conocida en el mundo a un partido político en la historia de sanciones por financiamiento irregular. El Instituto Federal Electoral multó al Partido Revolucionario Institucional por haber recibido financiamiento opaco durante la campaña electoral del año 2000; la sanción fue por una suma cercana a los 100 millones de dólares.” Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, *op. cit.*, p. 39.

⁴⁴ En las condiciones de competencia anteriores, los partidos requerían cuantiosos recursos para contratar tiempos de transmisión en los horarios estelares de la televisión. Esto incentivaba las aportaciones al margen de la ley. El *Pemexgate* y el caso *Amigos de Fox* son ejemplos paradigmáticos. Para la autoridad, fiscalizar esos recursos requería el acceso a las cuentas bancarias, lo que se negó con el argumento del secreto bancario y fiduciario.

que los partidos realicen una parte de sus movimientos económicos en especie.⁴⁵

Como resultado de las reformas al EGDF y al CEDF en materia de propaganda y difusión de la comunicación político-electoral los medios de comunicación no electrónica –espectaculares, prensa, folletos, *pintas* de bardas, cartas y otros– podrían ganar relevancia. En el último proceso electoral local, el financiamiento público tuvo que distribuirse entre las campañas para diputados locales, jefes delegacionales, jefe de gobierno y las federales concurrentes, de modo que terminaron siendo insuficientes. Con los cambios descritos, los requerimientos generales disminuirán porque desaparece la compra de tiempos en radio y televisión. Pero también se reducirá el monto de financiamiento. Por tanto, lo más probable es que persista la limitación de recursos para difundir los mensajes políticos en estos medios, aunque el grueso del financiamiento se destinará a la comunicación a través de la prensa escrita y los anuncios espectaculares para ganar presencia política.

Hemos anotado que un medio que puede incrementar su importancia, y para el que existe el financiamiento público indirecto, es el correo. Es posible que, en las nuevas circunstancias, se envíen y adquieran importancia las cartas personalizadas con mensajes políticos más detallados, utilizando la franquicia postal establecida en la normatividad vigente. Este medio, además, no podría ser usado para campañas difamatorias porque, al usar la franquicia postal, se evidenciaría la violación a las normas. Otro medio que ha cobrado relevancia, y podría tener más, es Internet, que ofrece diferentes posibilidades: los portales de los principales sitios (Yahoo, Prodigy, Google, Hotmail, etc.) contienen información que no está regulada y que puede convertirse en un arma propagandística que adquiera notoriedad; la creación de *blogs* de

⁴⁵ Más adelante se desarrolla con detalle este argumento.

campaña ha servido para difundir los planteamientos de mayor importancia de los partidos; los *blogs* negros, que tampoco se han regulado, difunden información dolosa y han servido (lo seguirán haciendo) para difundir propaganda contra cierta candidatura; los correos electrónicos, que pueden enviarse sin costo y difundir mensajes lo mismo a favor que en contra de los candidatos. Este medio, sin duda, crecerá en las contiendas de 2009 y 2012, lo que prende un foco rojo a los legisladores y a las autoridades electorales federales y locales.

CONSIDERACIONES SOBRE LA PRÓXIMA CONTIENDA POLÍTICO-ELECTORAL

Con la reforma constitucional los medios electrónicos de comunicación han perdido importancia en las campañas electorales, al tiempo que las atribuciones de la autoridad electoral local se redujeron significativamente. Las características de la competencia electoral cambiaron, pero la necesidad de los partidos políticos por conseguir votos permanece. De modo que tendrán que buscar otras formas de contacto con los ciudadanos y, por supuesto, proponerse estrategias alternativas para obtener sufragios. Plantear algunos de los posibles caminos que puede tomar la competencia electoral es útil porque anticipa posibles conflictos, deficiencias de la legislación y limitaciones de la autoridad electoral.

Los partidos políticos usarán todas las posibilidades disponibles y todos los recursos legales con que cuenten para participar, en las mejores condiciones, en las competencias electorales. Esto los conducirá a emplear intensivamente los medios publicitarios a su alcance: los tiempos oficiales en radio y televisión. Para ello, los candidatos promoverán su asistencia como invitados a diferentes programas de radio y televisión; utilizarán más cuidadosamente las bardas de la ciudad, con *pintas* interesantes; colocarán mayores cantidades de pendones y anuncios espec-

taculares; realizarán el mayor número posible de mítines. Es decir, intentarán agotar todas las posibilidades para competir por los votos y conquistarlos.

La imposibilidad de comprar directamente espacios en radio y televisión, y la limitación de los tiempos oficiales, impulsará a los partidos políticos a buscar otras formas de contacto con los ciudadanos. Ello generará incentivos adicionales para recurrir a acciones de compra del voto. En el CEDF no se contemplan controles para evitar estas posibles estrategias. Se han eliminado algunos de los vicios de las campañas electorales desarrolladas en los medios de comunicación electrónica, pero no se previó que los partidos políticos buscarán otras formas de conseguir esos votos por métodos no democráticos. La cancelación del uso de los medios electrónicos de comunicación regresa el espacio de competencia electoral a la relación directa entre ciudadanos y candidatos. En el intento de ganar el favor de los ciudadanos, las acciones de los partidos políticos podrán ubicarse en los márgenes entre lo legal y lo ilegal.

Esta posibilidad se concretaría si los partidos y candidatos hicieran regalos a los electores –lo que ya ocurre, pero adquiriría una connotación mucho mayor–. Hasta ahora no se consideran ilícitos los regalos de promoción que los partidos políticos distribuyen entre los ciudadanos. Sin embargo, si se presentasen comportamientos de este tipo, aparecería un nuevo riesgo porque esta clase de campaña electoral puede evadir fácilmente lo previsto en términos de financiamiento y topes de gastos de campaña. Sería el caso si los partidos reciben financiamiento privado en especie y no se registra. La equidad en la competencia se alteraría.

Uno de los grandes temas de las democracias es el de las campañas electorales. La importancia de los cargos en disputa genera incentivos para que los partidos utilicen todas las estrategias disponibles para conseguir el mayor número de votos y, en consecuencia, ganar esos cargos

públicos. Es evidente que en la legislación electoral mexicana no se pueden prever todas las posibles estrategias no democráticas para conseguir votos. Por ello, en materia de competencia electoral, la legislación y la autoridad electoral siempre irán detrás de los actos de los partidos políticos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEXANDER, Herbert, “Experiencias nacionales representativas. Los Estados Unidos”, en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *Dinero y contienda político-electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- CÓRDOVA, Lorenzo y Ciro Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.
- DAHL, Robert, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992.
- DOUBLET, Yves-Marie, “Experiencias nacionales representativas. Francia” en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *Dinero y contienda político-electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, “Prerrogativas en materia de financiamiento público a partidos políticos en el Distrito Federal (1999-2007)”, en http://www.iedf.org.mx/de/deap/prerrogativas_asociaciones_politicas.pdf
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Las reglas del dinero. Análisis comparado de los regímenes de financiamiento en las democracias contemporáneas*, México, Instituto Federal Electoral, 2000.
- MARÍN, Félix, “Experiencias nacionales representativas. España”, en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *Dinero y contienda político-electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- VILLAFRANCO, Citlali, *La presencia de los partidos políticos en televisión: campañas mediáticas y votos en los procesos electorales en México (2000-2003)*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2007.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 de noviembre de 2007, en www.cdhcu.gob.mx

Código Electoral del Distrito Federal, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 5 de enero de 1999.

Código Electoral del Distrito Federal, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 10 de enero de 2008.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 14 de enero de 2008.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de abril de 2008.

Análisis de la reforma electoral federal de 2007 y su impacto en la organización de las elecciones locales del Distrito Federal

Areli Cano Guadiana

En la Ciudad de México la historia político-electoral muestra que, aun de manera fragmentaria, la idea de consultar a la ciudadanía para elegir a sus autoridades ha sido una motivación fundamental para la transformación y la vigencia del poder político, así como un mecanismo de participación social y de búsqueda de consensos. Desde su fundación como sede de los poderes federales el debate respecto a la forma de organización política del Distrito Federal se ha restringido a temas propios de la agenda política federal. Esto, en los hechos, ha propiciado que el arreglo político institucional mediante el cual el Distrito Federal, siendo capital de la República, pueda poseer un gobierno autónomo con facultades plenas,¹ subsista como uno de los pendientes por resolver en el proceso de construcción de la legitimidad democrática.

En este sentido, es pertinente hacer un breve recuento del camino que ha recorrido el régimen político de la entidad para adecuar y revisar paulatinamente las reglas que rigen el juego democrático y, a partir de esa perspectiva, abordar el impacto de la reciente reforma electoral

¹ Véase Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Miguel-Ángel Porrúa, 1998, p. 60.

de 2007 en el nuevo esquema de organización de las elecciones locales. Restituir a los ciudadanos del Distrito Federal el derecho fundamental de votar y ser votados para ocupar cargos de representación popular, sin duda, constituye apenas la base más elemental para la construcción de un andamiaje normativo e institucional que garantice la participación de los habitantes de la Ciudad de México en los procesos decisorios. Es decir, en la construcción de una verdadera democracia participativa.²

REFORMA DE 1977

Mientras que los cambios introducidos por la reforma política de 1977 dieron paso al inicio de un proceso de liberalización del régimen político, con respecto al sistema electoral y de partidos —que buscó dar vitalidad a los comicios, desgastados por los años de monopolio del partido hegemónico—, la capital del país se fue caracterizando por la creciente pluralidad política que, sumada a un conjunto de tensiones económicas y sociales, dio paso al diseño de nuevas instituciones de gobierno y de representación ciudadana. Así, el hecho de que la población del Distrito Federal careciera de gobierno propio indujo a pensar, en un primer momento, en la posibilidad de hacer partícipes a los ciudadanos en el diseño de la legislación relativa, a través de dos formas atenuadas de gobierno directo, que vinieron a ser una excepción en nuestro régimen representativo: el referéndum y la iniciativa popular. Su incorporación al texto constitucional, como instrumentos de expresión e interpretación de la soberanía popular, mostró que uno de los aspectos del debate de la reforma política de 1977 era alentar las actividades cívico-

² Entendida como aquella que supone no sólo el proceso de selección de representantes con base en el principio de la mayoría, sino también, desde el punto de vista de la administración, la existencia de mecanismos de vigilancia como formas de supervisión popular.

políticas de los ciudadanos del Distrito Federal. Con todo, su alcance fue limitado. La reforma consistió en adicionar una base segunda a la fracción VI, del Artículo 73, en los términos siguientes:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

1ª. [...]

2ª. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.³

Dado que el esquema de solución que planteaba la reforma respecto al régimen político del Distrito Federal se encontraba ubicado más en el terreno de la participación ciudadana que en el electoral, en diciembre de 1978 estas figuras de referéndum e iniciativa popular fueron incluidas en la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*. Quedaron estipulados en el Artículo 52, como derechos de los ciudadanos residentes del Distrito Federal, los siguientes:

II. Emitir su voto sobre los ordenamientos legales y reglamentarios, sujetos al referéndum en los términos de la propia ley, y

III. Otorgar su apoyo a iniciativas populares sobre ordenamientos legales y reglamentos en los términos de la ley.

Según la *Ley Orgánica*, el referéndum se definía como “un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamien-

³Véase Oziel Serrano, *La reforma política del Distrito Federal*, México, CENAM-Plaza y Valdés, 2001, pp. 137, 138.

tos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal”.⁴ La iniciativa popular constituía “un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación, o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal”.⁵ Sin embargo, la consignación de dichas figuras en el texto constitucional fue ineficaz pues, por su complejidad organizativa,⁶ en los hechos nunca se realizó un referéndum ni tuvo lugar algún procedimiento de iniciativa popular. Quedaron derogados con la reforma constitucional de 1987, aunque permanecieron en la Ley Orgánica hasta 1993.

REFORMA DE 1987

Desde la perspectiva del reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos de la capital, 1986 constituye el inicio de un nuevo proceso de reforma electoral. Por primera vez se ponía en el centro del debate la posibilidad de conciliar la renovación político-electoral con la participación ciudadana, para el gobierno del Distrito Federal. Es decir, se analizaba la posibilidad de que las autoridades de la capital dejaran de ser las propias autoridades federales. Con la celebración de las llamadas audiencias públicas, que fueron convocadas por el presidente Miguel de la Madrid a través de la Secretaría de Gobernación, los di-

⁴ Artículo 53 de la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de diciembre de 1978.

⁵ *Loc. cit.*

⁶ Si se trataba de ordenamientos legales, el referéndum podía ser iniciado por el presidente de la República o las cámaras de diputados y senadores. En materia de reglamentos esto competía exclusivamente al presidente. Por su parte, la iniciativa popular podía ser iniciada por la ciudadanía del Distrito Federal, siempre y cuando quedara fehacientemente comprobado que la apoyaba un mínimo de 100 mil ciudadanos –al menos cinco mil ciudadanos por cada una de las 16 delegaciones de la entidad–. Para mayor información véase el *Diario Oficial de la Federación*, México, t. CCCLI, núm. 41, tercera sección, 29 de diciembre de 1978.

Contenido de las principales propuestas de reforma político-electoral para el Distrito Federal (1986)

Partido y/o actor político	Propuesta de reforma
<p>Jesús Salazar Toledano, presidente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el Distrito Federal*</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Integrar una cámara local cuyos integrantes serían electos por sufragio universal, directo y secreto. • El Congreso de la Unión delimitaría con precisión los aspectos locales sobre los cuales tendría facultades para legislar. • El Congreso de la Unión conservaría la facultad de emitir y reformar la Ley Orgánica del entonces Departamento del Distrito Federal (DDF), que regularía las funciones del nuevo órgano. • Esta cámara local aprobaría el presupuesto y la cuenta pública del DDF.
<p>Mario Moya Palencia, ex secretario de Gobernación y militante del PRI*</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sugirió el nombre de Asamblea de Representantes y propuso su integración mediante el sistema mixto de representación, con dominante mayoritario.
<p>Partido Acción Nacional*</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Transformar al Distrito Federal en el Estado del Valle de México, con gobernador electo popularmente. • Transformar las delegaciones en municipios con sus respectivos ayuntamientos. • Crear un Poder Legislativo local, integrado mediante el sistema mixto por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, que legislara plenamente lo relacionado con el nuevo estado.
<p>Partido Socialista Unificado de México, Partido Revolucionario de los Trabajadores,</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Coincidieron en la creación del Estado del Valle de México y en la elección popular de autoridades ejecutivas, la existencia del Poder Legislativo autónomo y la restauración del régimen municipal.

Contenido de las principales propuestas de reforma político-electoral para el Distrito Federal (1986) (Continúa)

Partido y/o actor político	Propuesta de reforma
Partido Mexicano de los Trabajadores y Partido Demócrata Mexicano (partidos de oposición)*	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajaron de manera conjunta en la elaboración de una iniciativa para concretar las formas organizativas y de gobierno de la nueva entidad.
Partido Popular Socialista**	<ul style="list-style-type: none"> • A diferencia de la propuesta anterior, se planteó mantener un área determinada con el carácter de distrito federal, en la que coexistieran poderes federales, locales y municipales.
Ejecutivo federal**	<ul style="list-style-type: none"> • Reformar los Artículos 73, fracción VI; 79, fracción V; 89, fracción XVII; 110, primer párrafo; 111, primer párrafo; 127; y derogar la fracción VI del Artículo 74; todos relacionados con el Distrito Federal, para: <ul style="list-style-type: none"> o Mantener el gobierno de la entidad a cargo del presidente de la República, por conducto del titular del entonces DDF y sus delegados. o Crear un órgano de representación ciudadana integrado por 40 miembros electos por el principio de mayoría relativa y 26 por el principio de representación proporcional (mediante sistemas de listas votadas en una sola circunscripción), con facultades específicas para atender las necesidades de los habitantes del Distrito Federal. • Entre sus principales facultades destacan las siguientes: <ul style="list-style-type: none"> o Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por

Contenido de las principales propuestas de reforma político-electoral para el Distrito Federal (1986) (Concluye)

Partido y/o actor político	Propuesta de reforma
	<ul style="list-style-type: none"> el Congreso de la Unión. o Proponer al presidente la atención de problemas prioritarios, a efecto de incorporarlos al presupuesto de egresos para su remisión al Congreso de la Unión. o Recibir y analizar los informes presentados por la autoridad administrativa del Distrito Federal respecto al ejercicio del gasto. o Citar a los servidores públicos para que informen sobre los servicios y programas encomendados al gobierno del Distrito Federal. o Iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos relativos al Distrito Federal.

*FUENTE: Pablo Javier Becerra, en Gustavo Emmerich (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal-UNAM, 2005, pp. 317-323.

** Véase Oziel Serrano, *op. cit.*, pp.171-175.

rigentes de los partidos políticos presentaron diversas propuestas que transitaban entre dos posiciones irreconciliables: mantener los *status* político y jurídico vigentes en el Distrito Federal y, en el otro extremo, crear un estado libre, autónomo, con elección directa del gobernador, de los correspondientes diputados al congreso local y de los presidentes municipales y ayuntamientos, que suplirían a las actuales delegaciones políticas.

Evidentemente, la iniciativa de reforma a la Constitución propuesta por el Ejecutivo federal fue la aprobada. En esta ocasión la novedad consistió en la creación de la Asamblea de Representantes como órga-

no de representación ciudadana, que significó un avance en la tendencia democratizadora del Distrito Federal.

REFORMA DE 1993⁷

Con la reforma de 1993 se dio un paso importante respecto al régimen de organización y elección de las autoridades del Distrito Federal. Los cambios consignados, principalmente en el Artículo 122 constitucional, permitieron distinguir algunas de las atribuciones reconocidas tanto a los órganos federales como a los locales. Se estableció como facultad del Congreso de la Unión la de expedir y reformar el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. Se trasladó a la Asamblea de Representantes la facultad para examinar y aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal (Artículos 74, fracción IV, y 122 constitucionales). Se otorgaron nuevas facultades a dicho órgano local, como expedir su ley orgánica; revisar la cuenta pública del año anterior; expedir la *Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo* —órgano responsable de dirimir las controversias entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares—; y, en general, legislar en el ámbito local en términos de lo previsto por el Estatuto de Gobierno.

Un aspecto novedoso por su eventual impacto en el régimen de representación política, aunque nunca llegó a aplicarse, consistió en limitar la facultad potestativa del Ejecutivo federal de nombrar y remover libremente al titular del entonces Departamento del Distrito Federal (DDF). El nombramiento debía recaer en alguno de los asambleístas, diputados federales o senadores, electos en la entidad. La propuesta se sujetaba a la aprobación de la Asamblea de Representantes.

⁷ Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación*, México, t. CDLXXXI, núm. 18, 25 de octubre de 1993, pp. 2-8.

REFORMA DE 1996

La reforma de 1996 marca sustancialmente el cambio político del régimen del Distrito Federal. Con el consenso de todos los partidos políticos en una amplia agenda de reformas constitucionales, el Artículo 122 sufrió modificaciones sustantivas al establecer la elección del titular de las funciones ejecutivas en la capital del país mediante votación universal, libre, secreta y directa. Quedó atrás el largo periodo en el que el gobernante de la entidad era nombrado por el presidente de la República. Asimismo, la reforma de 1996 elevó a rango de Asamblea Legislativa del Distrito Federal la anterior Asamblea de Representantes, y otorgó a sus integrantes el carácter de diputados locales. Aunque el Congreso de la Unión mantuvo la facultad de aprobar y reformar el Estatuto de Gobierno, las facultades del órgano legislativo local se ampliaron para permitirle legislar en materia electoral. De hecho, el texto del Artículo 122 constitucional también dispuso que los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, llamados delegados, fueran elegidos en forma directa por la ciudadanía.⁸ De esta forma, por primera vez, el 6 de julio de 1997 se eligió a través del voto popular al jefe de gobierno del Distrito Federal y, posteriormente, en el año 2000, al amparo de la primera legislación electoral local,⁹ a los titulares de las 16 delegaciones.

Como se ve, el camino recorrido es largo. Reconocer las dificultades, los retrocesos y los aparentes aplazamientos en el proceso democratizador del Distrito Federal nos permite afirmar que se trata de un proceso que requiere consolidarse para garantizar la gobernabilidad. Es un

⁸ Véase Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 215-220.

⁹ Decreto por el que se expide el Código Electoral del Distrito Federal, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 5 de enero de 1999.

hecho que, durante todo el periodo de derechos disminuidos, los ciudadanos del Distrito Federal no cesaron en su empeño de recuperar su derecho de elegir a sus autoridades político-administrativas inmediatas, y que el tema que en mayor medida preocupó siempre a los capitalinos fue el de su representación política. Hoy en día la entidad cuenta con un conjunto de instituciones políticas que, si bien no la convierten en un estado de la federación, la acercan mucho a esa condición. La existencia del Instituto Electoral del Distrito Federal, de un tribunal electoral local, de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, es un patrimonio democrático que permite dar cauce y destino a las aspiraciones de la población capitalina.

Es evidente que el avance en la protección de libertades y derechos políticos, la creación de organismos electorales locales, el fortalecimiento de las asociaciones políticas y las condiciones de la competencia han mejorado significativamente, como un síntoma del esfuerzo por adaptar la realidad jurídica e institucional a la realidad social. Sin embargo, la dinámica política actual en la que se advierte, por un lado, la existencia de nuevos actores sociales que buscan incidir en los procesos electorales y, por otro, la necesidad de mantener la confianza de los ciudadanos en las instituciones y prácticas electorales –así como la certidumbre de los actores políticos respecto de los resultados–, exige el perfeccionamiento y la consolidación del sistema democrático para administrar la competencia y garantizar la gobernabilidad política en la ciudad capital y en el país en su conjunto. En este marco de referencia abordamos el análisis de la reciente reforma constitucional y su impacto en la legislación secundaria, principalmente desde la perspectiva de los elementos que regulan la relación entre el Instituto Federal Electoral (IFE) y los organismos electorales locales, en particular el del Distrito Federal, respecto a la organización de las elecciones.

IMPACTO DE LA REFORMA ELECTORAL FEDERAL EN EL SISTEMA ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

El 13 de noviembre de 2007 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reformas constitucionales en materia electoral. Se enmarcó en el consenso pleno de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios representados en la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, como resultado del trabajo derivado de la *Ley para la Reforma del Estado*, promulgada el 13 de abril del mismo año. El debate se centró fundamentalmente en la modificación de los artículos 41 y 99, así como de la fracción IV del Artículo 116, en razón de que el constituyente permanente pretendió dar solución a dos de los grandes problemas que actualmente enfrenta la democracia mexicana: el relativo al dinero y el uso y abuso de los medios de comunicación.¹⁰ Sin embargo debe señalarse que, para mantener la congruencia, la integralidad y la armonía del texto constitucional, la reforma electoral extendió su análisis y discusión a otro conjunto de artículos, entre los que se encuentra el 122, cuya adecuación incide directamente en la forma de organización política del Distrito Federal. Así, la iniciativa estableció como objetivos rectores: 1) disminuir el costo de las elecciones, mediante la reducción del gasto de campañas; 2) fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales; y 3) impedir que actores ajenos a la contienda electoral incidan en el desarrollo de las campañas y sus resultados.¹¹

¹⁰ Véase el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos que contiene el proyecto de decreto de reformas a la Constitución en materia electoral, aprobado por la Cámara de Senadores el 11 de septiembre de 2007.

¹¹ *Loc. cit.*

A través de sus componentes, la reforma buscó contribuir al fortalecimiento del sistema de partidos, debido al dilema que ha generado el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a ser votados, mediante las llamadas candidaturas independientes,¹² frente a la facultad exclusiva de los partidos políticos de postular candidatos a cargos de elección popular. En este sentido, la fracción I del Artículo 41 prohibió expresamente la intervención de las organizaciones gremiales y sociales con fines distintos a la participación política, así como la afiliación corporativa. También acotó la facultad de las legislaturas estatales para incorporar en sus sistemas jurídico-electorales las denominadas candidaturas independientes, al disponer en el inciso e, fracción IV, del Artículo 116 que las constituciones y leyes de los estados deberán garantizar que los partidos políticos sean el único medio para la designación de candidatos.

De lo anterior se deduce que el constituyente permanente, más allá de oponer las candidaturas individuales a las candidaturas de partido o de desestimar el reconocimiento de derechos humanos y políticos fundamentales, pretendió dar solución a uno de los problemas que, en la última década, han perturbado el régimen político y modificado la naturaleza de la representación jurídica: la relación entre elector y elegido.¹³ Se trata de garantizar la eficacia del nuevo entramado legal, que enmar-

¹² El 14 de enero de 2008, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó la tesis aislada V/2008, mediante la cual se advierte que, de conformidad con el marco jurídico vigente hasta ese momento en el estado de Yucatán, la postulación a cargos de elección popular no corresponde exclusivamente a los partidos políticos, en virtud de que la legislación electoral local regula las candidaturas independientes en la entidad.

¹³ De acuerdo con la teoría de la representación jurídica, el elegido recibe un doble mandato: de su partido y de sus electores. La noción de elección se altera así de manera profunda según el régimen y el sistema de partidos. En democracia, el escrutinio propiamente dicho es precedido por una auscultación, mediante la cual los partidos políticos proceden a la selección de candidatos. Sin embargo, el mandato del partido tiende a llevar ventaja sobre el electorado. Véase Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 378, 379.

ca el desarrollo de los procesos electorales y de las campañas en el principio republicano de austeridad. Se busca también el control del gasto de los partidos políticos, así como el cumplimiento de sus fines como entidades de interés público. Esto significa que los partidos no están llamados al acopio de votos a través del *marketing* o el combate de personalidades, sino a la búsqueda de sufragios sustentada en la capacidad que tiene un gobierno de atender las exigencias y las necesidades, de manera responsable y competente. Duverger afirma: “La ausencia de monopolio de partido no significa que la libertad de candidatura esté al alcance de todo el mundo: sino, simplemente, que otras organizaciones, distintas a los partidos, pueden intervenir en la lucha electoral, considerando como ‘organizaciones’ a las grandes fortunas privadas”.¹⁴

En el caso del Distrito Federal no podríamos afirmar que la reforma al Artículo 41, fracción I, de la Constitución incidirá en los actos preparatorios de las elecciones locales, particularmente por cuanto hace al registro de candidatos. De acuerdo con lo que establecían, respectivamente, el anterior Artículo 122, base I, fracción V, inciso f) de la Constitución y el 121 del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*,¹⁵ en las elecciones locales sólo podían participar los partidos políticos con registro nacional.¹⁶ Ello garantizaba no sólo su monopolio, sino que éste fuera aún más restringido al limitar la participación a los organismos de carácter nacional.

Sin embargo, sí podemos afirmar que un sistema de partidos institucionalizado facilita al electorado la evaluación de las propuestas y pla-

¹⁴ *Ibid.*, p. 385.

¹⁵ Disposiciones vigentes hasta antes de las reformas constitucionales y estatutarias publicadas el 13 de noviembre de 2007 y el 28 de abril de 2008, respectivamente.

¹⁶ Véase el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 4 de diciembre de 1997.

taformas que participan en la contienda electoral. Ya se trate de partidos políticos nacionales o locales, estos sistemas permiten a la ciudadanía evaluar, castigar o, en su caso, premiar a los partidos de acuerdo con la memoria institucional que registre respecto del desempeño de los actores políticos en el ejercicio del poder público. En el caso del Distrito Federal, la legislación electoral vigente establece que solamente los partidos políticos debidamente registrados podrán participar en las elecciones locales.¹⁷ Así, como lo define Dieter Nohlen, para que una elección pueda materializarse las candidaturas no pueden ser sino las ofertas políticas entre las cuales han de decidir los electores.¹⁸

Los aspectos que regula el Código Electoral para dar viabilidad a la aplicación de la norma constitucional en cuanto a las candidaturas son diversos: los plazos de presentación; la instancia ante la que deben formalizarse; la forma, las características y los requisitos de las candidaturas; y el procedimiento para la atención de incidencias extraordinarias. Una de las cuestiones más innovadoras, para dar cauce a la etapa de preparación de la elección, es un capítulo específico que norma los procesos de selección interna de candidatos. La legislación, además de definir los diversos actos propagandísticos —anticipados de campaña, precampaña y anticipados de precampaña—, establece plazos concretos según el tipo de candidatura a la que se aspira: un máximo de 50 días para jefe de gobierno y de 30 días para diputados a la Asamblea Legislativa y jefes delegacionales. Así se logra distinguir entre lo que propiamente constituye una precampaña y los actos anticipados, que por disposición legal se encuentran prohibidos.

¹⁷ Véase el Artículo 17 del *Decreto por el que se Expide el Código Electoral del Distrito Federal*, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, núm. 250, 10 de enero de 2008.

¹⁸ Véase Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 1995, pp. 10, 11.

Otro componente esencial de la reforma al Artículo 41 constitucional es el perfeccionamiento de los fundamentos para regular el financiamiento de los partidos políticos, así como lo relativo al uso de los medios electrónicos de comunicación como vía de vinculación de los partidos políticos con la sociedad. En el primer caso se establecen nuevas bases para determinar el financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias y de campaña de los partidos. Esto permitirá contener el crecimiento exponencial que, en el ámbito federal, se produjo por la variación y la subjetividad a las que quedaba sujeta la aplicación de algunos factores para el cálculo de financiamiento, de acuerdo con lo previsto en el marco constitucional: el número de partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión y los llamados costos mínimos de campaña. Con la reforma cambia la regla general para la integración de la bolsa de financiamiento, al definir como únicos factores un porcentaje del salario mínimo general vigente y el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.¹⁹ En este punto, el impacto de la reforma respecto a la organización de las elecciones es prácticamente nulo, pues se trata de un esquema de cálculo que fue fraguado en la periferia y que al menos está amparado, en su forma y aplicación, por la experiencia de más de 20 entidades de la República. En el caso del Distrito Federal la nueva fórmula de financiamiento aplicada en el plano federal adquirió fuerza legal desde 1999, con la promulgación del primer código electoral local.²⁰

Respecto al modelo de comunicación social, el texto constitucional dispuso que el acceso permanente de los partidos políticos a la radio y

¹⁹ Véase el Artículo 41, fracción II, inciso a, en el decreto de reformas constitucionales en materia electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007.

²⁰ Véase el Artículo 30, fracción I, inciso a, del *Decreto por el que se expide el Código Electoral del Distrito Federal*, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, núm. 1, 5 de enero de 1999.

la televisión será exclusivamente a través de los tiempos del Estado, otorgando al IFE la facultad de administrarlos y distribuirlos. Ahora los partidos políticos en ningún momento y en ninguna circunstancia podrán contratar, por sí o por interpósita persona, espacios en radio y televisión, lo que favorece la equidad y la transparencia en la competencia electoral. En este sentido, normalizar el uso de los recursos que se despliegan con motivo de las campañas electorales y los procesos internos de selección de candidatos, con la premisa de financiamiento asegurado, contribuirá a la construcción de la nueva institucionalidad democrática pues, indubitablemente, exige que en el plano federal y en el local los partidos políticos se vean obligados a construir un sistema político cuya tendencia creciente sea el ejercicio de la responsabilidad pública.

Como se ha mencionado, la reforma no sólo es pertinente, sino también oportuna, en virtud de que la restricción sobre el uso de medios de comunicación se conecta con el esfuerzo de regular los actos anticipados de campaña y precampaña para la selección de candidatos. Por cuanto hace a la experiencia reciente de los comicios en la capital, debe recordarse que la ausencia de una disposición expresa de esta naturaleza llevó a distinguidos militantes de partidos políticos a desplegar en los medios de comunicación modernas campañas publicitarias en las que, de manera apenas encubierta, promovieron su imagen. Ahora el Estado se ha provisto de los mecanismos mínimos para generar mejores condiciones de competitividad entre los actores políticos y, al mismo tiempo, habilitar a los ciudadanos para elegir la opción que atienda de manera más adecuada el interés general.

Reflexión aparte merece la reforma del apartado B, base III, del referido Artículo 41. No sólo porque garantiza a las autoridades electorales locales el uso de los tiempos del Estado para la difusión de sus fines; también porque exige la implementación de procedimientos y reglas que fortalezcan los vínculos de colaboración entre los organismos elec-

torales federal y locales para lograr mayor eficacia en sus campañas institucionales. Sobre todo en los periodos de elecciones, cuando están orientadas hacia un mismo fin: informar y difundir entre los ciudadanos el desarrollo de las distintas etapas y características del proceso, y motivar su participación y el ejercicio del voto. Sin duda se trata de una prerrogativa que permitirá optimizar el uso de los recursos públicos. Debe señalarse que, tanto en las elecciones intermedias de 2003 como en la organización de los comicios locales de 2006, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) dispuso de los tiempos del Estado para la transmisión de su campaña de promoción del voto, mediante la suscripción de un convenio marco de colaboración firmado por los presidentes de los institutos, consejos y comisiones electorales de las distintas entidades del país con la Secretaría de Gobernación.²¹

En cuanto a la reforma del Artículo 122 constitucional debemos decir que, quizá, se trata del único componente de este proceso de cambio cuyo propósito está orientado a reconocer el nivel de participación política y la pluralidad que caracterizan al Distrito Federal. La supresión de la frase “En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional” supone la aceptación de las libertades políticas de los ciudadanos de la entidad para asociarse y formar partidos de orden local. Esto adquiere un enorme significado para la transformación del régimen político y la democracia representativa de la capital.

Para garantizar la congruencia entre el texto constitucional y el marco jurídico reglamentario, el órgano legislativo local aprobó, el 20 de noviembre de 2007, un nuevo *Código Electoral del Distrito Federal*, en el que estableció las bases y los requisitos que normarán el procedimien-

²¹ El convenio fue suscrito el 28 de marzo de 2003 teniendo, entre otros objetivos, apoyar la divulgación y la difusión de las actividades de las instituciones locales electorales para promover una mayor participación ciudadana en los procesos electorales.

to para la creación y el registro de los partidos políticos locales. Se reconoció a dichas asociaciones los mismos derechos y obligaciones previstos para los partidos políticos nacionales. Por su parte, el Congreso de Unión, a través de un proceso legislativo muy ágil, instrumentó la reforma del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, mediante la cual se armonizó el reconocimiento de los partidos políticos locales. De esta manera se concretó el andamiaje jurídico que permitirá fortalecer el sistema de partidos en la entidad y aceptar ampliamente el ejercicio de derechos políticos de sus habitantes. Con la existencia de partidos políticos locales, además de abrirse el espectro político y programático, se enriquece la vida democrática de los capitalinos al permitirles articular agendas y demandas que son propias del centro geográfico y político nacional. Otro aspecto en el que la reforma constitucional tiene un importante impacto potencial en el desarrollo de los procesos electorales locales, y que deriva de la modificación al contenido de los artículos 41 y 116 de nuestra carta magna, se refiere a la facultad conferida al IFE para organizar, mediante convenio con las autoridades electorales estatales o del Distrito Federal, procesos de orden local.

Con esta iniciativa la reforma electoral marca dos posibles tendencias: la primera pretende aprovechar la capacidad técnica, la infraestructura y los recursos humanos de los que dispone el órgano federal; la segunda anuncia el primer paso para la centralización y la concentración de la función electoral, siguiendo la premisa de abaratar los costos de la democracia. De hecho, esta tendencia adquiere fuerza con la obligación constitucional de los congresos locales de armonizar los calendarios de los comicios de cada entidad con la celebración de las elecciones federales.

Ante la idea de avanzar en el fortalecimiento del federalismo electoral existen posiciones diversas, incluso contrapuestas. Algunos especialistas han sostenido que, si bien es cierto que los cambios en el ámbito

federal normalmente influían sobre los diseños legales locales, la dinámica de los estados es diferente, en razón de las propias características y condiciones de los ámbitos político, social y cultural de cada uno. Por tanto, sus diseños institucionales y normativos atienden a las necesidades particulares, independientemente de que deban sujetarse en todo momento a las bases del texto constitucional. Sin embargo, otras voces sostienen que la coexistencia de una estructura electoral federal permanente y otra específicamente estatal implica, al final del camino, una doble carga administrativa y financiera para el erario público.

Ciertamente se trata de un debate complicado pues, aun cuando la autonomía ha sido un elemento esencial para la construcción de la confianza de los ciudadanos en la autoridad electoral –y su reconocimiento social dispone de mayor prestigio en el ámbito federal que en el local–, el celo de la soberanía estatal y la injerencia en las entidades que caracterizó al gobierno central durante buena parte del siglo XX, alejan la posibilidad de un acuerdo para racionalizar estructuras y competencias electorales. Parece que lo que resulta políticamente aceptable es la búsqueda de formas de colaboración entre autoridades, con el propósito de racionalizar los recursos y reforzar la capacidad de tutelar los derechos políticos de los ciudadanos.²²

En este sentido, en la última reforma a la legislación electoral del Distrito Federal se dispuso que el inicio del proceso electoral ordinario sería durante el mes de octubre del año anterior a la elección (Artículo 217), lo que contribuirá a optimizar los recursos y resultados en la organización de las elecciones concurrentes. El código electoral local circunscribe la colaboración con la autoridad federal al conjunto de acciones en materia registral; es decir, aquellas que se vinculan con la

²² Véase la participación de Jacqueline Peschard en el “Foro de Federaciones” convocado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en <http://www.desarrollohumano.org.ar/Popup/Discursos/DFederalimoJaquelinePeschard.htm>

revisión y actualización del Catálogo General de Electores, el padrón de electores y los listados nominales.²³ No obstante, el nuevo código prevé la posibilidad de extender estas formas de colaboración a las actividades que tiendan al logro de los fines del IEDF. En tal hipótesis se ubicarían la coordinación para llevar a cabo los respectivos procesos de insculación de ciudadanos; el diseño y la definición de contenidos informativos respecto a la celebración de elecciones concurrentes –que son utilizados en la capacitación a quienes serán funcionarios de casilla–; lo relativo a la contratación de asistentes-instructores (para el IEDF) y asistentes-capacitadores (tratándose del IFE); y el desarrollo de actividades en materia de organización, como la definición de espacios comunes para la ubicación de casillas.

CONSIDERACIONES FINALES

Concluyendo, como podemos observar, el impacto de la reciente reforma constitucional sobre el sistema electoral del Distrito Federal es prácticamente tangencial, al menos en lo que se refiere a la etapa preparatoria de los comicios locales y al desarrollo de la jornada electoral. Como se ha mostrado, a diferencia de la reforma electoral de 1996 (uno de cuyos acuerdos fundamentales fue fortalecer la autonomía de las instancias electorales), durante este proceso de reformas el debate se centró en resolver las limitaciones de la autoridad para contener la guerra sucia entre candidatos en los medios de comunicación y la intervención de terceros en el financiamiento de las campañas electorales.

²³ Véase el Artículo 204 del *Código Electoral del Distrito Federal* publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, núm. 250, 10 de enero de 2008.

Es importante notar que la discusión en el ámbito local fue más amplia y, por lo tanto, permitió avanzar en otros aspectos del diseño institucional y normativo de la función electoral. Es el caso de lo relativo a la integración de los órganos electorales de carácter administrativo y jurisdiccional; lo inherente a los derechos y obligaciones de los partidos políticos y agrupaciones políticas locales; los derechos y obligaciones de los ciudadanos; lo relativo a los procedimientos contenciosos electorales y al control de la legalidad sobre la actuación tanto de autoridades como de partidos políticos y agrupaciones políticas locales. No debe perderse de vista que dicha reforma se dio en un terreno y con una agenda que resulto común a las distintas fuerzas políticas. En este sentido, tras un análisis general de la reforma constitucional, es evidente que su influencia sobre el desarrollo de los actos preparatorios de la jornada electoral es indirecta, en razón de que se mantienen las bases y los procedimientos que han operado en los procesos electorales de 2000, 2003 y 2006 en el Distrito Federal.

El impacto de mayor envergadura se refiere, sin duda, al reconocimiento pleno de los derechos y las libertades político-electorales de los ciudadanos, a través de la incorporación de la figura de partidos políticos locales. Por ahora, la construcción de nuevos puentes que den sentido a la actividad política, la acción social, la dinámica institucional e, incluso, a la vida partidista en la capital queda sujeta a la propia agenda de la reforma política del Distrito Federal. Sin duda será motivo de otro análisis.

BIBLIOGRAFÍA

- BECERRA, Pablo Javier, “De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003”, en Gustavo Emmerich (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005.
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
- PESCHARD, Jacqueline, participación en el “Foro de Federaciones” convocado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en www.desarrollohumano.org.ar/Popup/Discursos/DFederalimoJaquelinePeschard.htm
- SERRANO, Oziel, *La Reforma Política del Distrito Federal*, México, Centro de Asesoría Multidisciplinaria, S.C.-Plaza y Valdés, 2001.
- ZICCARDI, Alicia, 1998, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM–Miguel Ángel Porrúa, 1998.

Legislación

Decreto que reforma los artículos 6º 41, 85, 99, 108, 116, y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 de noviembre de 2007.

Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Diario Oficial de la Federación, México, t. cdlxxx, núm. 18, 25 de octubre de 1993.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores que contiene el proyecto de decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, del 11 de septiembre de 2007, en <http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2007/09/12/1&documento=39>

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en Diario Oficial de la Federación, México, 4 de diciembre de 1997.

Decreto por el que se reforman los artículos 37, 106, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 132 y 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en Diario Oficial de la Federación, México, 28 de abril de 2008.

Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en Diario Oficial de la Federación, México, t. CCCLI, núm. 41, tercera sección, 29 de diciembre de 1978.

Decreto por el que se expide el Código Electoral del Distrito Federal, en Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, núm. 250, 10 de enero de 2008.

Decreto por el que se expide el Código Electoral del Distrito Federal, en Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, núm. 1, 5 de enero de 1999.

Tesis aislada P.V/2008 del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, XXVII, novena época, marzo de 2008.

La justicia electoral en el Distrito Federal después de las reformas de 2007 y 2008

Luis Medina Torres

Las modificaciones al *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* (EGDF), del 28 de abril de 2008, impactaron en tres aspectos la justicia electoral: 1) la renovación escalonada de los magistrados integrantes del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF); 2) el establecimiento de recuentos totales y parciales de carácter jurisdiccional; y 3) la precisión de las causales para la anulación de casillas y de elecciones locales. En la legislación local se agregó una contraloría general al interior del TEDF, según el reformado *Código Electoral del Distrito Federal* (CEDF), del 10 de enero de 2008, y la nueva *Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal* (LPEDF), del 21 de diciembre de 2007, que contiene tanto los medios de impugnación como las causales de nulidad de las elecciones locales. Además de las figuras anteriores, los cambios en materia electoral local incorporaron las restricciones que estipuló la reforma constitucional de 2007 en materia de propaganda en medios electrónicos. Prohibió que partidos, candidatos y ciudadanos contraten espacios, redujo los tiempos de las campañas electorales y agregó regulaciones a las precampañas, que serán supervisadas por las autoridades electorales. Así, se convirtieron en un asunto impugnado por la vía del juicio de protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

El nuevo Estatuto mantiene la naturaleza jurídica del tribunal local como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias electorales (Artículo 128 del EGDF). Esto significa que es la última instancia a nivel local para resolver las impugnaciones en materia comicial y de los procesos de participación ciudadana en el Distrito Federal (Artículo 176 del CEDF). La integración del pleno del TEDF sigue en cinco miembros, pero se eliminaron las figuras de magistrados titulares y suplentes. Por tanto, ante una ausencia definitiva, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) tiene que nombrar un sustituto a través del procedimiento de designación previsto en la ley. Comienza con la propuesta del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, pasa a las comisiones de la ALDF y, finalmente, el pleno designa los nuevos integrantes por mayoría calificada –de las dos terceras partes de los diputados locales presentes (Artículo 178 del CEDF).

Las modificaciones estatutarias y legales incorporaron la renovación escalonada de los magistrados electorales (artículos 132 del EGDF y 178 del CEDF), de modo que distintas legislaturas irán variando la integración del pleno del tribunal. El transitorio décimo del código establece el procedimiento para la renovación escalonada del órgano jurisdiccional, una vez que los actuales magistrados electorales estén a punto de concluir el periodo para el que fueron designados. La legislación estipula, además, una serie de incompatibilidades respecto de aquellos ciudadanos que pretendan ser nombrados magistrados electorales:

- e) No haber militado ni haber desempeñado cargo de dirección en algún Partido Político o Agrupación Política Local, ni haber participado activamente en sus fundaciones culturales o académicas, en los cinco años inmediatos anteriores a la designación; y

f) No haber sido registrado como precandidato o candidato a algún cargo de elección popular o haberlo ocupado por alguna otra circunstancia en los últimos cinco años anteriores a la designación.¹

En el mismo sentido, respecto a los vínculos con los partidos políticos (Artículo 180 del CEDF) ya sea en calidad de militantes, de candidatos o de dirigentes, el personal del TEDF tiene una serie de limitaciones tanto de carácter administrativo como del ámbito procesal:

Los Secretarios de Estudio y Cuenta y demás personal jurídico del Tribunal Electoral del Distrito Federal se conducirán con imparcialidad y velarán por la aplicación irrestricta del principio de legalidad en todas las diligencias y actuaciones en que intervengan en el desempeño de sus funciones.

Los Secretarios, los Actuarios, el personal jurídico y el administrativo, tendrán la obligación de guardar absoluta reserva sobre los asuntos del Tribunal. No deberán haber sido postulados como precandidatos o candidatos para algún cargo de elección popular, ni militar o haber ocupado cargo de dirección de algún Partido Político durante cinco años anteriores a su ingreso al Tribunal.

Los nombramientos que se hagan para servidores públicos del Tribunal, no podrán recaer en ascendientes, descendientes, cónyuges o colaterales, dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad del servidor público que haga la designación.

Los servidores públicos del Tribunal, no podrán ser Notarios, Corredores, Comisionistas, Apoderados judiciales, Tutores, Curadores, Albaceas, Depositarios, Síndicos, Administradores, Interventores, Árbitros, Peritos, ni ejercer la abogacía, sino en causa propia.

¹ Artículo 179 del *Código Electoral del Distrito Federal*, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 10 de enero de 2008.

Los Magistrados y servidores del Tribunal Electoral del Distrito Federal, estarán sujetos al Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos al Servicio del Estado, en los términos de la ley de la materia. La remoción de los Magistrados Electorales se determinará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de acuerdo a las causas que señalen las leyes.²

Las restricciones anteriores tienen como finalidad garantizar la independencia de los integrantes del tribunal e impedir la indebida influencia de los partidos políticos, ya que son éstos los principales interesados en la promoción de las impugnaciones que competen a esta instancia.

Otro cambio en la estructura del TEDF es el establecimiento de la contraloría general, anteriormente denominada contraloría interna, que tiene como propósito supervisar el uso de los recursos públicos en el órgano jurisdiccional. De acuerdo con la ley, tendrá autonomía técnica, de gestión y dependerá del pleno del tribunal (Artículo 191 del CEDF). La designación de su titular la realizará la ALDF por mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados presentes (Artículo 192 del CEDF). Estará adscrita orgánica y funcionalmente al TEDF aunque el titular dependa de la Asamblea. Por esto parece más bien un ente supervisor –del órgano legislativo respecto del jurisdiccional en materia electoral– sin que se diga explícitamente: la contraloría puede instruir los procedimientos administrativos, determinar las sanciones y es competente para aplicar la Ley de Responsabilidades.

El diseño estructural del TEDF no tuvo mayores modificaciones aunque su futura integración sí tendrá variaciones. Los cambios principales estuvieron en las nuevas competencias jurisdiccionales ya que, con la incorporación de las regulaciones a las precampañas y los procesos de elec-

² Artículo 198 del CEDF, *op. cit.*

ción interna de las dirigencias de los partidos políticos, el tribunal podrá tener conocimiento de nuevas impugnaciones que formulen los militantes, relativas a los actos y las decisiones de la vida interna de los partidos.

La posibilidad de recuentos totales o parciales de carácter jurisdiccional es una nueva competencia que tendrá el TEDF. Es una determinación constitucional, por lo que el órgano jurisdiccional local podrá ordenar volver a contar los votos de los comicios locales. A continuación se revisan las competencias jurisdiccionales del tribunal.

JUICIOS ELECTORAL Y DE PROTECCIÓN, RECuentos DE VOTOS

En el otoño de 2007 la ALDF conoció, discutió y aprobó la nueva *Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal* (LPEDF), que vino a subsanar una deficiencia en materia de impugnaciones en la justicia electoral local, dado que el sistema de inconformidades electorales estaba contemplado en el CEDF. La LPEDF está integrada por dos grandes libros: el primero se ocupa de las impugnaciones motivadas por las elecciones locales; el segundo se dedica a las controversias laborales y administrativas. El libro primero se integra con los títulos correspondientes a las reglas generales de los medios de impugnación, las causales de nulidad y las reglas específicas para el juicio electoral y el juicio de protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos. El propósito de este último es tutelar las garantías políticas de los ciudadanos del Distrito Federal y de los militantes de los partidos, por lo que sirve para demandar los derechos de:

- a) Votar y ser votado;
- b) Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos de la ciudad, y

c) Afiliarse libre e individualmente a las asociaciones políticas, siempre y cuando se hubieren reunido los requisitos constitucionales y los que se señalan en las leyes para el ejercicio de esos derechos.

Asimismo, podrá ser interpuesto:

a) En contra de actos o resoluciones de las autoridades partidistas durante los procesos internos de elección de dirigentes y de candidatos a puestos de elección popular, y

b) En controversias que se susciten entre diversos órganos partidistas en el Distrito Federal.

En los casos señalados en el párrafo segundo de este artículo, para efecto de restituir al ciudadano en el derecho político electoral violado, podrá decretarse la nulidad de los procesos electivos internos correspondientes.³

El juicio de protección guarda similitudes con el litigio federal que se presenta ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ya que se incorpora la posibilidad de impugnar los actos y las resoluciones de los partidos políticos cuando se trata de selección de candidaturas o elección de dirigentes. El caso de las candidaturas será motivo de análisis en el capítulo correspondiente a la representación proporcional. Con todo, se puede señalar que tal mecanismo permitirá que los afiliados inconformes con los procesos de selección interna acudan a la vía jurisdiccional local para impugnar las candidaturas y, eventualmente, ver colmadas sus expectativas de ser postulados por el partido político en el que militen. Adicionalmente, si no consideran adecuada la resolución del TEDE, podrán acudir al TEPJF para que sea resuelta en definitiva su demanda. Lo anterior se complementa con la regulación de las precampañas que contempla el CEDF.

³ Artículo 95 de la *Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal*, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 21 de diciembre de 2007.

El juicio de protección es un recurso jurisdiccional que, tanto en el nivel local como en el federal tiene como sentido tutelar los derechos políticos de los ciudadanos y también de los afiliados a los partidos políticos. Con esta modificación, los partidos pasan a ser considerados como autoridades responsables en sus procesos de selección interna y de postulación de candidatos. Una diferencia básica entre los juicios de protección federales y locales es que, en el caso del Distrito Federal, el tribunal puede decretar la nulidad de los procesos de selección interna (Artículo 95 de la LPEDF), lo que implicará un nuevo procedimiento para la selección de candidatos o para la elección de dirigencias locales. La posibilidad de revisar los procedimientos de renovación de las dirigencias es un claro ejemplo de lo que la doctrina ha denominado *vida interna de los partidos*, y apunta en el sentido de tener que promover ante los órganos jurisdiccionales la resolución de los litigios entre los militantes de las organizaciones políticas.

El juicio electoral, por su parte, incorpora la posibilidad de que los ciudadanos y las organizaciones de ciudadanos puedan impugnar los procesos de participación ciudadana (Artículo 77, fracción III de la LPEDF). La nueva cláusula estipula que el TEDF podrá conocer, a través del juicio electoral, de impugnaciones relativas a los resultados de las elecciones locales (Artículo 77, fracción IV de la LPEDF) y de inconformidades que se presenten respecto de los instrumentos deliberativos establecidos en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*.

La LPEDF también considera otras particularidades, como las notificaciones por correo electrónico (Artículo 36); la suplencia de la queja en las demandas de los juicios (Artículo 63); la obligatoriedad de la jurisprudencia del TEDF para el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y para los partidos políticos, en lo correspondiente (Artículo 75); la posibilidad de impugnar los procesos de participación ciudadana a través del juicio electoral (Artículo 77, fracción III); y la obligación le-

gal de que las impugnaciones a los resultados de las elecciones populares sean resueltas, a más tardar, 30 días antes de las respectivas tomas de posesión (Artículo 84). Esto último es con el fin de que, si las resoluciones son cuestionadas, puedan a su vez impugnarse ante el tribunal federal por medio del juicio de revisión constitucional en materia electoral.

Una adición al marco constitucional (Artículo 116, fracción IV, inciso I) es la posibilidad de que el TEDF ordene recuentos de las distintas elecciones que sean impugnadas. Esta previsión ha sido incorporada tanto en el Estatuto de Gobierno (Artículo 134) como en la Ley Procesal (Artículo 93) y en el Código Electoral, que contempla solamente la posibilidad del “recuento parcial en el ámbito administrativo” (Artículo 311 del CEDF). Por otra parte, la LPEDF estipula:

De conformidad con el inciso I de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal podrá llevar a cabo recuentos parciales o totales de votación atendiendo a las siguientes reglas:

I.- Para poder decretar la realización de recuentos totales de votación se observará lo siguiente:

- a) Deberán haberse impugnado la totalidad de las casillas de la elección respectiva;
- b) Deberá ser solicitado por el actor en el escrito de su demanda;
- c) El resultado de la elección en la cual se solicite el recuento total, arroje una diferencia entre el primer y segundo lugar de menos de un punto porcentual;
- d) Deberá acreditarse la existencia de duda fundada sobre la certeza de los resultados de la elección respectiva; y
- e) La autoridad electoral administrativa hubiese omitido de realizar el recuento de aquellos paquetes electorales en los cuales se hubiese manifestado duda fundada respecto del resultado por parte del representante del ac-

tor y tal hecho hubiese quedado debidamente asentado en al acta circunstanciada de la sesión de cómputo distrital que correspondan al ámbito de la elección que se impugna.

Cumplidos los requisitos establecidos en los incisos anteriores, el Tribunal Electoral del Distrito Federal llevará a cabo el recuento total de la elección correspondiente y procederá a declarar ganador de la elección en los términos de la Ley respectiva.

II.- Para poder decretar la realización de cómputos parciales de votación se observarán lo relativo a los incisos a) al d) de la fracción anterior o bien la autoridad electoral administrativa hubiese omitido de realizar el recuento de aquellos paquetes electorales que en términos de ley se encuentra obligado a realizar.

Para los efectos de las dos fracciones anteriores, el hecho que algún representante de partido político o coalición manifieste que la duda se funda en la cantidad de votos nulos sin estar apoyada por elementos adicionales como escritos de incidentes u otros elementos que generen convicción, no será motivo suficiente para decretar la apertura de paquetes y realización de recuentos parciales de votación.⁴

La primera diferencia entre los recuentos previstos para las elecciones locales y las federales es que en éstas no se contempla la posibilidad de recuentos totales de carácter jurisdiccional. Esto porque la propia legislación federal estipula la limitación, una vez que la autoridad electoral en las sesiones de cómputo hubiera revisado los paquetes que tuvieran muestras evidentes de manipulación o cuando no tuvieran el acta respectiva. En el Distrito Federal, empero, el inciso e del Artículo 93 de la LPEDF permite que, si la autoridad administrativa no realiza el recuento en la sesión de cómputo distrital, los inconformes puedan

⁴ Artículo 93 de la *Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal*, *op. cit.*

acudir al TEDF para que éste ordene el recuento total si lo considera procedente.

Otra diferencia entre las elecciones locales y las federales en el tema de los recuentos es que la legislación federal indica que el procedimiento se hace a nivel distrital. Por su parte, la regulación local dispone esta posibilidad tanto en el nivel de las demarcaciones como en el agregado general. Ello amplía la causal y le da más posibilidades de aplicación. Una precisión adicional es que la LPEDF estipula taxativamente que solamente la duda en la cantidad de los votos nulos no es causa suficiente para ordenar recuentos, sino que se requiere de elementos adicionales para tomar tal medida.

Es pertinente recordar que, si bien el caso más notorio de petición de recuento es la elección presidencial de 2006, ya hubo dos comicios locales que fueron resueltos por la ruta de los recuentos parciales: las elecciones para gobernador de Chiapas y Tabasco. En ambas se confirmó el resultado global. En estos dos ejemplos es claro que la previsión de recuentos únicamente en el ámbito distrital no fue suficiente porque no estaba en disputa el resultado demarcación por demarcación, sino en el consolidado estatal, donde las diferencias eran menores.

Por lo anterior, aunque la reforma constitucional establece la posibilidad de recuentos parciales por distrito, no será solución para unos resultados como los que se presentaron en los comicios presidenciales de 2006: utilizando el nuevo método únicamente se habrían vuelto a contar tres distritos federales y no los 151 que fueron recontados.⁵ En contrapartida, los supuestos previstos en la nueva normatividad electoral del Distrito Federal proveen más posibilidades de eliminar las dudas y los errores que se generan en el caso de resultados

⁵ Véase José Antonio Crespo, 2006: *Hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*, México, Debate, 2008.

cerrados en las diversas elecciones locales y en las distintas demarcaciones —ya sean los distritos locales, las delegaciones políticas o la entidad federativa.

CAUSALES DE NULIDAD Y CONSECUENCIAS DE LAS ANULACIONES

La más importante novedad de la justicia electoral en el Distrito Federal es la ampliación de las causales de nulidad, tanto de casillas como de elecciones locales, y las consecuencias de las anulaciones que sean decretadas por el TEDF. En el ámbito de las elecciones locales, el EGDF señala que la ley “fijará las causales concretas de nulidad de las elecciones de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político administrativos” (Artículo 134). Por su parte, la LPEDF, en el capítulo segundo del título tercero, desarrolla los supuestos jurídicos indicados en el Estatuto de Gobierno. Lo primero que debe destacarse es que las causales que este ordenamiento llama *concretas* pueden ordenarse en tres grandes tipos: específicas, genérica y general. La última guarda relación con lo que la jurisprudencia electoral había denominada causa abstracta de nulidad⁶ y que la reforma constitucional de 2007 excluyó de la esfera de la justicia electoral federal.

⁶ Respecto al estado de Tabasco, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado: “NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación del Estado de Tabasco).—Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y noveno de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para consi-

La segunda consideración es que la LPEDF amplía las conductas que califica de violaciones sustanciales. También precisa los efectos tanto jurídicos como políticos que tendrán los comportamientos que son tenidos por ilegales, en virtud de que vulnerarían el marco jurídico de los procedimientos electorales. Es interesante notar que el sistema de nulidades para las elecciones locales mantiene el principio de que solamente se pueden anular comicios por medio de causales concretas o explícitas, como las denominó la reforma constitucional. Las causales que contempla la Ley Procesal son amplias y definidas, como se muestra a

derar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha Constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados. Tal violación a dichos principios fundamentales podría darse, por ejemplo, si los partidos políticos no tuvieran acceso a los medios de comunicación en términos de equidad; si el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, o bien, si la libertad del sufragio del ciudadano fuera coartada de cualquier forma, etcétera. Consecuentemente, si los citados principios fundamentales dan sustento y soporte a cualquier elección democrática, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate carecería de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la anulación de tales comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse”. Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-487/2000 y acumulado, del 29 de diciembre de 2000, Sala Superior, tesis S3EL 011/2001. Vale la pena subrayar que se resolvió por mayoría de cuatro votos. El ponente fue Mauro Miguel Reyes Zapata y disintieron Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. El magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo no intervino, por excusa. Actuó como secretario Juan Manuel Sánchez Macías. La tesis se publicó en el suplemento *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, núm. 5, p. 577, en *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, tercera época, 2002.

continuación. Los supuestos de las causales específicas para anular una casilla están contemplados en el Artículo 87:

- a) Instalar la casilla o realizar el escrutinio y cómputo, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente;
- b) Entregar sin causa justificada el paquete electoral que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que señala el Código;
- c) La recepción de la votación por personas distintas a los facultados por el Código;
- d) Haber mediado error en la computación de los votos que sea irreparable y esto sea determinante para el resultado de la votación;
- e) Permitir sufragar a quien no tenga derecho, en los términos del Código, y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación;
- f) Haber impedido el acceso a los representantes de los Partidos Políticos o Coaliciones o haberlos expulsado sin causa justificada;
- g) Ejercer violencia física o presión sobre los funcionarios de la Mesa Directiva de Casilla, sobre los electores o los representantes de los Partidos Políticos o Coaliciones siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación;
- h) Se compruebe que se impidió, sin causa justificada, ejercer el derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación;

Como puede notarse, los supuestos de las causales específicas se mantuvieron y no hubo mayor diferencia respecto a las conductas tenidas por ilegales anteriormente. Ahora bien, el mismo Artículo 87 establece que una votación recibida en casilla podrá ser anulada “cuando se acrediten circunstancias que afecten las garantías del procedimiento electoral para la emisión libre, secreta, directa y universal del sufragio”. Esta redacción guarda parecido con lo que la jurisprudencia elec-

toral denomina causal genérica, cuya diferencia fundamental con las causales específicas es que mientras éstas sancionan conductas definidas, la causal genérica tutela las características democráticas del voto.⁷

La diferencia anterior se confirma cuando la misma ley señala que se podrán anular casillas “por violación directa a las características con que debe emitirse el sufragio” (Artículo 87 de la LPEDF). Otro supuesto de la causal genérica está contemplado en el inciso i del mismo Artículo 87, el cual estipula que la votación en casilla podrá ser declarada nula por “existir irregularidades graves, no reparables durante la jornada

⁷ “NULIDAD DE VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA. DIFERENCIA ENTRE LAS CAUSALES ESPECÍFICAS Y LA GENÉRICA.—Las causas específicas de nulidad de votación recibida en una casilla, previstas en los incisos a) al j), del párrafo 1, del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, son diferentes a la causa de nulidad que se ha identificado como genérica, establecida en el inciso k) del mismo precepto legal, en virtud de que esta última se integra por elementos distintos a los enunciados en los incisos que preceden. La mencionada causa de nulidad genérica, pese a que guarda identidad con el elemento normativo de eficacia que califica a ciertas causas específicas, como es el que la irregularidad de que se trate sea determinante para el resultado de la votación a fin de que se justifique la anulación de la votación recibida en casilla, es completamente distinta, porque establece que la existencia de la causa de referencia depende de circunstancias diferentes, en esencia, de que se presenten irregularidades graves y que concurren los requisitos restantes, lo que automáticamente descarta la posibilidad de que dicha causa de nulidad se integre con hechos que pueden llegar a estimarse inmersos en las hipótesis para la actualización de alguna o algunas de las causas de nulidad identificadas en los incisos que le preceden; es decir, en algunas de las causas específicas de nulidad, cuyo ámbito material de validez es distinto al de la llamada causa genérica.” Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior, tesis S3ELJ 40/2002, publicada en *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, p. 150, suplemento de la revista *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, tercera época, 2002.

Véanse también: Recurso de reconsideración SUP-REC-046/97, Partido Revolucionario Institucional, 19 de agosto de 1997 (unanidad de votos); Recurso de reconsideración SUP-REC-006/2000, Coalición Alianza por México, 16 de agosto de 2000 (unanidad de votos); Recurso de reconsideración SUP-REC-021/2000 y acumulado, Coalición Alianza por México, 16 de agosto de 2000 (unanidad de votos); *Loc. cit.*

da electoral o en el cómputo distrital, que en forma evidente hayan afectado las garantías al sufragio”.

Por otra parte, en el Artículo 88 se indican las causales de nulidad de una elección. Destaca, en el inciso f, la relativa al rebase de los topes de gastos de campaña porque, una vez demostrada tal conducta, el partido y el candidato infractores quedan imposibilitados de participar en la elección extraordinaria respectiva que sea convocada por la autoridad electoral, sin importar si quedaron en el primero o en el último lugar de la elección ordinaria:

- a) Cuando alguna o algunas de las causas señaladas en el artículo anterior se acrediten en por lo menos el 20% de las casillas, en el ámbito correspondiente a cada elección;
- b) Cuando no se instalen el 20% de las casillas en el ámbito correspondiente a cada elección y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida;
- c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa sean inelegibles;
- d) Cuando el candidato a Jefe de Gobierno sea inelegible;
- e) Cuando el candidato a Jefe Delegacional sea inelegible; y
- f) Cuando el Partido Político o Coalición, sin importar el número de votos obtenido sobrepase los topes de gastos de campaña en la elección que corresponda y tal determinación se realice por la autoridad electoral, mediante el procedimiento de revisión preventiva de gastos sujetos a topes, en términos de lo previsto en el Código. En este caso, el candidato o candidatos y el Partido Político o Coalición responsable no podrán participar en la elección extraordinaria respectiva.⁸

⁸ *Ley Procesal para el Distrito Federal, op. cit.*

La última es una sanción mayor, que se explica por la importancia de garantizar las condiciones de equidad en la competencia. Por ello, si partidos o candidatos vulneran tales condiciones, las consecuencias serán la anulación de la elección y la prohibición para que participen en los comicios extraordinarios. Además, la ley precisa que no importa el número de votos obtenidos, lo que significa que aun los partidos y candidatos que pierdan pueden ser objeto de tal sanción.

Es pertinente recordar que en la elección de la jefatura delegacional de Miguel Hidalgo, en 2003, sucedió que tanto el partido ganador como el segundo lugar rebasaron el tope de gastos de campaña, de acuerdo con la declaratoria del IEDF. El TEDF declaró la nulidad de la elección, aunque el TEPJF revocó tal resolución al denotar que el segundo lugar había gastado más dinero que el primero –por lo que no se podía determinar el impacto en el resultado–. Con la nueva cláusula se tendrá que anular la elección y sancionar a ambos partidos y candidatos, sin importar la votación obtenida por los contendientes.

El supuesto de la causal general se encuentra en el Artículo 89 de la LPEDF, el cual estipula que el TEDF “podrá declarar la nulidad de una elección, cuando durante el proceso electoral correspondiente se hayan cometido violaciones sustanciales a los principios rectores establecidos en la Constitución, el Estatuto y el Código”. Por su parte, en el Artículo 90 se tipifican las violaciones sustanciales:

I. Cuando algún servidor público o algún particular, cuya participación en el proceso electoral se encuentre restringida o prohibida por las leyes, realice actos que beneficien o perjudiquen a un partido político o su candidato, de manera que influyan en el resultado de la elección, cuando la diferencia entre el 1° y 2° lugar sea del 2% o menor, de manera tal que sin esa participación el resultado hubiera sido distinto.

II. Cuando quede acreditado que el partido político que resultó triunfador en la elección violó las disposiciones fijadas por el Instituto relativas a la contratación de propaganda electoral, a través de medios electrónicos de comunicación y que dicha violación haya traído como consecuencia un indebido posicionamiento en el electorado, a través del denuesto o descrédito de sus adversarios políticos.

III. Cuando algún funcionario público realice actividades proselitistas en favor o en contra de un partido político o candidato, de manera tal que implique el uso de fondos o programas gubernamentales para fines electorales.

IV. Cuando un partido político o candidato financie directa o indirectamente su campaña electoral, con recursos de procedencia distinta a la prevista en las disposiciones electorales.

V. Cuando el partido político o candidato ganador hubieren recibido apoyos del extranjero.

VI. Dichas violaciones deberán estar plenamente acreditadas, a través de los elementos de convicción que aporten las partes o las que, en su caso, se allegue el órgano jurisdiccional cuando exista principio de prueba que genere duda sobre la existencia de la irregularidad alegada.⁹

Estas previsiones son una novedad porque desarrollan las posibilidades de lo que se entiende por violaciones sustanciales, que pueden ser cometidas por servidores públicos, ciudadanos, partidos o candidatos. En el caso de los funcionarios se actualiza la causal cuando intentan influir en la decisión de los electores, cuando hacen proselitismo y cuando participan indebidamente en el procedimiento electoral. Los ciudadanos también pueden cometer violaciones al intervenir en las elecciones con actividades que no les corresponden, como la difusión de propa-

⁹ *Loc. cit.*

ganda en medios electrónicos de comunicación. Los partidos y los candidatos pueden actualizar la causal cuando reciban recursos del extranjero, financien directa o indirectamente las campañas con recursos distintos a los previstos por las leyes, cuando violenten las disposiciones relativas a la contratación de tiempo en medios electrónicos de comunicación o infrinjan las prohibiciones correspondientes a la difusión de propaganda electoral negativa.

La causal contenida en el Artículo 89 de la Ley Procesal guarda parecido con la interpretación que la jurisprudencia electoral denominó causa abstracta de nulidad. Sin embargo, tiene una gran diferencia: esta última fue una interpretación del órgano jurisdiccional, mientras que la LPEDF la incorpora en el marco normativo. Además, precisa cuáles son los supuestos que pueden ser tenidos por violaciones sustanciales y establece quiénes pueden ser los actores de las conductas ilegales. Es pertinente hacer una observación relativa a los actores: si bien se entienden las restricciones estipuladas, es cuestionable la limitación a los ciudadanos ya que se enfrenta una garantía constitucional a la necesidad de mantener la equidad en las condiciones de competencia.

Si bien el sistema de nulidades previsto por la LPEDF es adecuado, y mejor que el anterior, en la legislación local subsisten vacíos en lo relativo a los problemas que se suscitarán en los casos concretos. Por tanto, vale la pena reflexionar acerca de las consecuencias que las resoluciones de las autoridades electorales traerán consigo. En primer lugar, el IEDF tendrá que analizar, de inmediato y en un procedimiento expedito, la posibilidad de violaciones sustanciales —de ser posible, antes de la entrega de constancias de mayoría relativa y de representación proporcional en la integración de la ALDF—. En cualquier caso, si la autoridad electoral entrega las constancias, tendrá que revisar las violaciones y, ante alguna impugnación promovida por los partidos políticos, tiene que informar al TEDF del análisis que haya formulado.

De acuerdo con las etapas procesales, las constancias de mayoría relativa se entregan el martes siguiente al de la jornada electoral, y las constancias de representación proporcional el miércoles. Después tienen los partidos cuatro días para impugnar la elección respectiva. Posteriormente, los terceros interesados tienen tres días para presentar su escrito de alegatos y la autoridad electoral está obligada a rendir un informe específico y remitir el expediente al TEDF. En ese informe y en los requerimientos que le haga el órgano jurisdiccional, el IEDF tiene que razonar si la elección tuvo las garantías requeridas y, de haberse presentado violaciones, explicar por qué, desde su perspectiva, no afectaron sustancialmente al procedimiento electoral. Esto tendrá que hacerse en el lapso de una semana después de la sesión de cómputo.

La cuestión de las declaratorias de rebase de gastos de campaña es un tanto más dilatada y, también, más elaborada en términos técnicos; la limitante son los 30 días previos a la toma de posesión. Al respecto hay que recordar que los diputados locales toman posesión el 17 de septiembre (Artículo 39 del EGDF). Esto implica que el límite para la resolución de las impugnaciones y la declaratoria de los gastos de campaña será el 18 de agosto, alrededor de seis semanas después de la jornada electoral. Los jefes delegacionales toman posesión el 1 de octubre (Artículo 106 del EGDF), por lo que la resolución de los juicios tendrá que ser, a más tardar, el 1 de septiembre. El jefe de gobierno toma posesión el 5 de diciembre (Artículo 60 del EGDF), de modo que las posibles impugnaciones deben estar resueltas el 5 de noviembre, a más tardar.

Es claro que, tanto en las elecciones de diputados locales como de jefes delegacionales, el IEDF tendrá que emitir informes y declaratorias en tiempos cortos, considerando que serán sucesivos al final de la jornada electoral y las sesiones de cómputo respectivas. Por su parte, el TEDF tendrá un plazo que va de la segunda semana de julio hasta finales de agosto, es decir, alrededor de cincuenta días, para resolver todas

las impugnaciones que se presenten con motivo de los resultados y de los posibles rebases de topes de campaña. Finalmente, las salas del TEPJF tendrán alrededor de cuatro semanas para resolver las impugnaciones a las resoluciones del TEDF. En el caso de anulación de elecciones, la ALDF y el IEDF tendrán que convocar a los comicios extraordinarios, con las limitaciones planteadas por la propia ley, en el supuesto de rebases de topes de campaña. Ello implicará que, eventualmente, las elecciones de reposición tengan menos participantes que la primera ocasión.

Como puede notarse, los tiempos procesales para resolver las impugnaciones son estrechos. También se requiere que las autoridades electorales se pronuncien respecto a las violaciones sustanciales tipificadas en el Artículo 90 de la LPEDF y los rebases en gastos de campaña. Además, existe la posibilidad de que, si se excedieron los gastos de campaña, no participen en las elecciones extraordinarias todos los partidos políticos registrados. La posible consecuencia es que no sean los partidos que obtuvieron más sufragios, si llegan a ser sancionados por las autoridades electorales, los que alcancen el triunfo en los comicios de reposición.

En lo relativo a las violaciones sustanciales existe un avance notable, incluso frente a la reforma constitucional. Con la tipificación de tales conductas, la justicia electoral local tendrá elementos para analizar la posible anulación de casillas y elecciones, sin tener que polemizar acerca del fundamento legal de tales determinaciones. Al respecto es pertinente recordar que una polémica constante en la primera Sala Superior del TEPJF era la aplicación de jurisprudencia para anular comicios.¹⁰ Con la tipificación de las violaciones sustanciales se incorporan los dispositivos legales necesarios para sustentar las posibles anulaciones.

¹⁰ Véase Luis Medina Torres, “La justicia electoral mexicana y la anulación de comicios, 1996-2005”, en *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, tercera época, vol. 1, núm. 1, 2007.

La ampliación de las causales de nulidad también se dio en el espacio de las casillas. Al incluir la causal genérica en el ámbito de las mesas de votación, no solamente se pueden impugnar los resultados globales de una elección determinada; también puede objetarse los resultados en casillas específicas, a través de una causal que tutela las garantías de sufragio libre y secreto a los votantes.

Las previsiones de la Ley Procesal dan un marco general de garantías a los procedimientos electorales. Permiten que las autoridades puedan analizar tanto las características democráticas de los comicios como las actividades específicas que deben realizar los actores políticos durante los comicios. Al mismo tiempo, dan a los ciudadanos un marco tutelar con la certeza de que sus votos serán contados adecuadamente.

BALANCE Y REFLEXIÓN

Las modificaciones electorales en el Distrito Federal aportan un sentido de más regulación y restricción al diseño anterior. Hay más regulación porque ahora las precampañas, los procesos de elección interna de dirigencias, los procesos de participación ciudadana, el juicio de protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y la tipificación de las causales de nulidad de las elecciones locales tienen nuevos elementos que los convierten en instrumentos con mayores posibilidades de aplicación. La reforma también incorporó restricciones como las prohibiciones de que los partidos, los candidatos y los ciudadanos contraten tiempos de publicidad en medios electrónicos para difundir propaganda electoral. Ésta es una modificación idéntica a la reforma constitucional. En el mismo sentido, se agregan entes supervisores a las autoridades electorales (contralorías generales) que, a pesar de estar insertos en la estructura orgánica del IEDF y del TEDF, son nombrados por la ALDF. En consecuencia, dependen de dicho órgano

legislativo, lo que parece una restricción a la autoridad política de los organismos electorales.

Así, el sentido de los cambios legales en la justicia electoral del Distrito Federal es doble: regulador y restrictivo. Las modificaciones regulan nuevos actos y decisiones de las autoridades, lo que les da un sentido garantista aunque, al mismo tiempo, restringe actividades de los partidos, los candidatos y los ciudadanos. El diseño de la justicia electoral del Distrito Federal es mejor que el anterior. Se pone en el nivel del diseño federal y, en algunos aspectos –como la tipificación de las causas de nulidad de elección o las consecuencias de los rebases de gastos de campaña–, supera las regulaciones previstas en el orden federal.

Las dos deficiencias de la reforma electoral local tienen que ver con las consecuencias de las modificaciones y las restricciones a los ciudadanos. Son un efecto de la reforma constitucional porque, al buscar la equidad en la competencia, limita los mecanismos de difusión y expresión en los medios electrónicos de comunicación. Si bien se comprenden las restricciones a los funcionarios públicos para la difusión de obra social y las prohibiciones a los partidos políticos y los candidatos, es cuestionable que tales limitaciones hayan sido extendidas a los ciudadanos, quienes ya no podrán cuestionar o respaldar opciones políticas en medios electrónicos. La tensión entre las condiciones de equidad en la competencia electoral y las garantías de libertad positiva, que son los actos realizados por los ciudadanos, estará presente de forma continua porque las autoridades electorales tendrán que supervisar tanto a los partidos como a los candidatos y ahora también a las personas, nueva labor que la reforma constitucional les adjudica.

En el caso del Distrito Federal, además, la legislación obliga al IEDF y al TEDF a estudiar si la distancia entre el partido ganador y los perdedores no fue resultado de la indebida participación de funcionarios o de ciudadanos. Por tanto, los dos órganos electorales tienen que razonar y

determinar si las diferencias de votación fueron producto de la voluntad de los votantes o de la indebida intervención de otros actores. También, los órganos electorales locales tendrán que determinar si se excedieron los topes de gastos de campaña de los partidos políticos. Si fuera el caso tendrán que emitir las declaratorias, las sanciones, las anulaciones y las convocatorias correspondientes, con la determinación de que los partidos y los candidatos sancionados no participen en las elecciones extraordinarias. Aquí se muestra el sentido no solamente regulador, sino restrictivo, de la reforma: incorpora limitaciones a los distintos participantes en los procedimientos electorales, ya sean partidos, candidatos o ciudadanos. En estas reformas se ha pasado de la discusión de los derechos y las libertades de los electores a la supervisión de los actores, a cargo de las autoridades electorales y los órganos políticos.

REFERENCIAS

- CRESPO, José Antonio, 2006: *Hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*, México, Debate, 2008.
- MEDINA TORRES, Luis, “La justicia electoral mexicana y la anulación de comicios, 1996-2005”, en *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, tercera época, vol. 1, núm. 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2007.
- MEDINA TORRES, Luis y Daniel Tacher Contreras, “Las impugnaciones del proceso federal del 2006” en Roberto Gutiérrez *et al.* (coords.), *México 2006*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 2007.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 18 de junio de 2008.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de abril de 2008.
- Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal*, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 21 de diciembre de 2007.
- Código Electoral del Distrito Federal*, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 10 de enero de 2008.

LOS AUTORES

Víctor Alarcón Olguín

Es politólogo y se desempeña como profesor-investigador titular en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa. Es miembro del Área de Investigación en Procesos Políticos de la misma universidad y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A. C. Su línea de investigación se ha centrado en los partidos políticos, el Poder Legislativo y los procesos electorales en México, desde una perspectiva comparada. Es especialista en Política Comparada, Filosofía, Teoría Política Contemporánea, Metodología para el Análisis Político y en Instituciones Públicas. Los campos de aplicación de sus investigaciones son el público y el privado. El primero, con relación al análisis de las instituciones político-electorales, los procesos legislativos y la formación de capital humano en investigación. En el campo privado estudia la formación de capital humano en investigación y desarrolla análisis de coyuntura para la toma de decisiones.

Areli Cano Guadiana

Es abogada. En la administración pública ha desempeñado diversas funciones: abogada-instructora de procedimientos administrativos disciplinarios en la Procuraduría General de la República; asesora jurídica y parlamentaria en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; coordinadora de asesores de la presidencia del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, donde formó parte del Comité de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En marzo de 2006 fue designada comisionada ciudadana del Instituto de Acceso a la Informa-

ción Pública del Distrito Federal, cargo que desempeña actualmente.

Es autora de diversos artículos de divulgación en materia de acceso a la información pública, partidos políticos y transparencia. Ha participado en calidad de ponente en congresos nacionales, así como en diplomados, cursos y seminarios relacionados con el derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas.

Manuel Larrosa Haro

Es politólogo, con estudios de maestría en la Universidad Nacional Autónoma de México. Desde 1995 ha sido profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa, en las licenciaturas de Ciencia Política y Sociología. Es coordinador de la licenciatura en Ciencia Política y fue responsable del Centro de Estadística y Documentación Electoral de la misma universidad, desde donde coordinó la serie editorial Elecciones y Partidos Políticos en México. Ha organizado diversas promociones de los diplomados en “Estudios Electorales”, “Asamblea Legislativa y Ciudad de México” y “Teoría y Práctica Parlamentaria”. Su trabajo académico en la docencia, la investigación y la divulgación se ha concentrado en temas relacionados con el sistema político mexicano, los estudios electorales y parlamentarios en perspectiva comparada, y la metodología para el análisis político. Su labor de difusión se ha concentrado en la capacitación para el trabajo electoral y parlamentario.

Luis Medina Torres

Es licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtuvo los grados de maestría y doctorado en Estudios Sociales en la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa.

pa. Es especialista en estudios sobre Justicia Electoral. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Citlali Villafranco Robles

Obtuvo los grados de licenciatura y maestría en la Universidad Nacional Autónoma de México y el doctorado en Ciencias Sociales, con especialidad en Ciencia Política, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Es directora de la revista *Andamios*, publicación semestral de investigación en el área de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, y profesora-investigadora de tiempo completo en la misma institución.

Su línea de investigación se ha centrado en los fenómenos de comunicación política en los procesos electorales. Es autora de numerosos artículos en diversas publicaciones de corte académico. Su tesis doctoral obtuvo el primer lugar del VII Concurso de Tesis, Ensayo y Cuento convocado por el Instituto Electoral del Distrito Federal, y fue publicada en 2007.

Se ha desempeñado profesionalmente en el Instituto Electoral del Distrito Federal y el Instituto Electoral del Estado de México. Actualmente es consejera electoral del Distrito XVIII del Distrito Federal. Participó en el proceso de selección de candidatos para consejero presidente y consejeros electorales del Instituto Federal Electoral.

La reforma electoral federal y su impacto en el Distrito Federal (2007-2008) terminó de imprimirse en Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, 06280, México, D.F., en noviembre de 2008. La corrección de estilo y el cuidado de la edición los realizó Susana Garaiz. El tiraje fue de seis mil ejemplares impresos en papel cultural de 75 gramos y forros en cartulina cuché mate de 210 gramos. Se utilizó la fuente tipográfica Goudy.