

El Código Electoral del Distrito Federal de 2008

Manuel Larrosa Haro*
Javier Santiago Castillo**

El propósito de este artículo es dar a conocer los avances y modificaciones a la ley electoral local del Distrito Federal vigente desde 2005. La reforma al Código Electoral del Distrito Federal de 2008 fue producto de las consecuencias políticas y la necesidad de nuevas reglas para la competencia y la fiscalización que las elecciones federales y locales del 2006 dejaron como lección en la ciudad de México y en todo el país. La reforma local del Distrito Federal, a diferencia de la federal, modificó, derogó y creó artículos en el nuevo Código; por ello se puede afirmar que se trató de una reforma más amplia, ya que tocó temas que los cambios federales dejaron sin revisión. El resultado de las reformas a la legislación en 2008 fue el de un nuevo código electoral reformado en todos los temas de los libros que lo constituían. De ahí su relevancia reglamentaria y procesal.

Palabras clave: ley electoral, sistema electoral, partidos políticos locales, Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, campañas electorales, fiscalización, proceso electoral, Instituto Electoral del Distrito Federal.

Introducción

Al revisar la evolución de la legislación electoral del Distrito Federal salta a la vista la frecuencia de los cambios realizados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). De ahí se desprenden dos preguntas: ¿cuáles son las razones para que por octava ocasión se reformara el Código Electoral del Distrito Federal (CEDF), precisamente

*Coordinador de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Correo electrónico: <olonaml@yahoo.com.mx>.

**Responsable del Centro de Estudios de la Democracia y Elecciones de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Correo electrónico: <jsantiagoc@yahoo.com.mx>.

antes del proceso electoral de 2009? y ¿el de 2008 es un mejor CEDF que el de 1999 o el de 2005?

El primer CEDF se aprobó el 15 de diciembre de 1998, con 53 votos a favor y 11 en contra –provenientes del Partido Revolucionarios Institucional, PRI–, y se publicó el 5 de enero de 1999 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Ese mismo año se modificó en dos ocasiones: el 30 de septiembre y el 15 de octubre. En 2001, se reformó el 18 de enero; en 2003, el 15 de mayo y 30 de diciembre; en 2005, en dos ocasiones más: el 30 de septiembre y el 19 de octubre. Por último, el Código vigente se publicó el 10 de enero de 2008.

El dato relevante es: en nueve años, ocho reformas al CEDF. Cada una de estas reformas se dio en una coyuntura política específica. Sin embargo, el objetivo originario y fundamental que dio vida a esa legislación se ha mantenido desde la primera y hasta los últimos cambios: dotar al Distrito Federal de un sistema electoral propio y funcional para que los ciudadanos, por medio de los partidos políticos y los organismos electorales locales autónomos, organicen de forma independiente e imparcial las elecciones para la renovación periódica de los órganos de gobierno de la ciudad. A la vez, los procesos de participación ciudadana se establecieron con la promulgación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) en 1994 y, posteriormente, en la primera Ley de Participación Ciudadana de 1995. Más tarde, en 1997, los procedimientos de participación ciudadana se ampliaron con las figuras de la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito.¹

El objetivo de este trabajo es analizar de forma exclusiva los cambios y novedades del CEDF aprobado en 2008, a fin de conocer y evaluar su pertinencia para el mejoramiento de las reglas de la competencia electoral en las elecciones locales de la ciudad de México.

La ruta de la reforma electoral

El origen del proceso legislativo que siguió en esta ocasión la reforma electoral del Distrito Federal estuvo en la coincidencia de reconocer, por parte de todos los grupos parlamentarios, la necesidad de llevar a

¹ Al respecto, *cf.*: Fernández Santillán *et al.* (2001), Larrosa Haro (2006) y la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (s.f.).

cabo cambios para mejorar y complementar el CEDF. Para definir los temas de la reforma electoral, las fuerzas políticas acordaron realizar un foro de discusión.

El grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) fijó la ruta de trabajo bajo la premisa de que se debía efectuar una revisión de la estructura del Código para mejorar la congruencia interna de la ley, con el fin de evitar la dispersión temática, depurar incongruencias normativas y repeticiones y, sobre todo, adicionar nuevas reglas en temas relevantes.

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 bajo la mirada de los especialistas, pero fundamentalmente de la del Comité Ejecutivo del PRD con sus dos corrientes principales: Nueva Izquierda e Izquierda Democrática Nacional. De esta forma, frente a la visión del grupo parlamentario dominante en la ALDF, se tuvieron que considerar las iniciativas de reforma al CEDF presentadas por los otros grupos, así como los puntos de vista y las observaciones de algunos académicos.

La Comisión de Asuntos Político-Electorales (CAPE) de la ALDF fijó 11 bloques temáticos para la discusión: 1. Campañas y precampañas; 2. Medios de comunicación; 3. Prerrogativas y fiscalización; 4. Candidaturas; 5. Equidad y género; 6. Organización y facultades del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF); 7. Voto electrónico; 8. Delitos electorales; 9. Sistema electoral (fórmula de representación proporcional); 10. Segunda vuelta, y 11. Partidos políticos locales.

Con esta agenda temática, en febrero del 2007 se iniciaron los trabajos y el proceso de reformas al CEDF.² Para la realización del Foro: Hacia el fortalecimiento de las instituciones y los procesos electorales en el Distrito Federal se instalaron 12 mesas de trabajo, en las que participaron investigadores universitarios especialistas en la materia, diputados locales y funcionarios del IEDF y el TEDF.³ El resultado final de este encuentro fue un producto de consulta amplio, en el que se recogieron un

² La convocatoria pública para participar en las mesas de trabajo para la reforma electoral del Distrito Federal la firmaron el presidente, el vicepresidente y el secretario de la CAP: diputados Jorge Triana Tena, Balfre Vargas Cortez y Juan Carlos Beltrán Cordero, respectivamente, en febrero de 2007.

³ El foro se llevó a cabo del 2 al 9 de mayo de 2007. Al respecto, *cf.*: ALDF (2007a).

número relevante de análisis y propuestas de los participantes en cada una de las mesas de discusión y análisis.

Por otro lado, la ALDF realizó un periodo extraordinario de sesiones –del 26 al 28 de junio de 2007–, para que los grupos parlamentarios fijaran su posición en torno a la reforma electoral. Con el único fin de dimensionar el interés despertado por la reforma electoral, vale la pena comentar que los 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.⁴ Sin embargo, el grupo parlamentario del PRD en la ALDF señaló que se trataba de iniciativas que *no proponían una revisión integral de la ley*.

Después de la realización del Foro, la CAPE de la ALDF acordó los procedimientos y las fechas de presentación del proyecto de dictamen para el 12 de julio de 2007. Dicha Comisión presentó los informes temáticos finales entre el 6 de agosto y el 1 de octubre de ese año, con el fin de que hacia fines de noviembre se presentara el proyecto de dictamen al Pleno. De los 11 temas que se discutieron en el Foro, la CAPE decidió reducirlos a cinco ejes temáticos. Éstos fueron:

1. *Procesos electorales* (tiempos, campañas y precampañas –proceso 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 y fiscalización y transparencia).

3. *Órganos electorales autónomos* (conformación, estructura orgánica, facultades y obligaciones; actividades ordinarias durante 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).

⁴ Los grupos parlamentarios que presentaron iniciativas de reforma fueron: el PRI, el PAN, la Coalición Parlamentaria Socialdemócrata (Partido del Trabajo, Convergencia y Partido Alternativa Socialdemócrata), el Partido Nueva Alianza, el Partido Verde Ecologista de México y el PRD. Al respecto, *cf.* el documento “Síntesis informativa de la Comisión de Asuntos Político-Electorales de la IV Legislatura de la ALDF” (ALDF, 2007b).

5. *Sistema electoral* (fórmula de reparto de representación proporcional; reelección legislativa, segunda vuelta, partidos locales y urna electrónica).⁵

El Consejo General del IEDF tiene la facultad de “presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal propuestas de reforma en materia electoral” (CEDF, 2005, art. 60, fracc. XXV). Para cumplir con tal atribución el Consejo General formó la Comisión Provisional para estudiar, y en su caso, elaborar el proyecto de propuestas de reforma para el Código Electoral del Distrito Federal.

Como resultado del trabajo de esta Comisión se elaboraron dos documentos. El primero fue una propuesta de articulado concreta, pero debido a los desacuerdos entre los consejeros electorales no se presentó a sesión del Consejo General. El segundo documento expresó líneas generales sobre muchos temas, sin madurar propuestas concretas de reforma al CEDF, con ambigüedades (IEDF, 2007). La mayoría de las observaciones del Consejo General no fueron consideradas en la discusión legislativa, debido a que el documento no presentó propuestas concretas de reformas, sino un listado de temas que se propuso debían ser discutidos.

Así, los insumos con los que se procesó la reforma electoral 2006-2008 para el Distrito Federal fueron, en primer lugar, las experiencias electorales de 2003 y 2006, y las iniciativas de ley presentadas en la ALDF entre 2006 y 2007 por legisladores de ocho partidos políticos;⁶ en segundo lugar, los análisis y las propuestas hechas en el foro al que se convocó en 2007 y, de forma marginal, las líneas temáticas propuestas por el Consejo General del IEDF.

El 10 de enero de 2008 el gobierno de la capital del país publicó el decreto de reformas del CEDF en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 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. Dichas reformas entraron en vigor a partir del 28 de abril de ese año.

⁵ Ver nota 3 a pie de página. En relación con los subtemas del punto cinco (sistema electoral) quedaron fuera de la agenda de discusión los referentes a la segunda vuelta y la reelección legislativa.

⁶ Ver nota 4 a pie de página.

Esta situación condujo a problemas de carácter jurídico que se tratarán más adelante.

Enseguida se comentan los resultados de estas modificaciones a la ley electoral del Distrito Federal.

Temas y resultados de la reforma

En aras de dar claridad a la exposición, este análisis se realizará siguiendo el orden del contenido del CEDF vigente a partir del 10 de enero del 2008, el cual quedó conformado por seis libros (el anterior tenía ocho), que son los siguientes:⁷

Libro primero: Disposiciones generales

Libro segundo: Del sistema electoral

Libro tercero: De las asociaciones políticas

Libro cuarto: Del Instituto Electoral del Distrito Federal

Libro quinto: Del Tribunal Electoral del Distrito Federal

Libro sexto: Del proceso electoral

Disposiciones generales

El punto de partida del CEDF en su Libro primero mejoró de manera notable en la versión vigente por dos razones. Primera, se introducen y enumeran cuáles son los fines de la democracia electoral en el Distrito Federal:

- I. Garantizar el libre ejercicio del derecho de los ciudadanos de votar y ser votados;
- II. Ofrecer opciones políticas a la ciudadanía para elegir a sus representantes mediante procesos electorales;
- III. Impulsar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas;

⁷ El CEDF de 2008 se aprobó en lo general con 43 votos a favor, 12 en contra (de los cuales una parte correspondió a legisladores del PRD de la corriente Izquierda Democrática Nacional) y cuatro abstenciones. En otra sesión, la votación en lo particular fue de 35 a favor, dos en contra y una abstención.

- IV. Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas entre representantes y ciudadanos;
- V. Buscar el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; y
- VI. Fortalecer la legitimidad de los representantes populares.

En segundo lugar, se eliminaron cuestiones acerca de los órganos de gobierno; requisitos de elegibilidad; el sistema electoral y la geografía electoral, que se encontraban presentes de manera inconexa e inadecuada en la versión anterior, con lo cual el Libro primero pasó de 17 a siete artículos, con lo que ganó en claridad y orden.

El sistema electoral

El tema al que está dedicado el Libro segundo del nuevo Código no existía como tal en la versión anterior a la reforma. De acuerdo con la nueva lógica estructural del CEDF, este apartado trata de forma exclusiva del sistema electoral, considerando que, teóricamente, existe coincidencia en que el sistema electoral se refiere de forma genérica a la manera en que los votos se transforman en escaños.⁸

En una ley electoral resulta de la mayor importancia definir con claridad los componentes o dimensiones del sistema electoral que integra los procedimientos de asignación de los cargos de elección popular. El Distrito Federal tiene un sistema electoral mixto con dominante mayoritario, ya que 60% de la ALDF (equivalente a 40 cargos) es electa mediante el sistema de mayoría relativa. El restante 40% (equivalente a 26 cargos) se distribuye entre las fuerzas políticas mediante el sistema de representación proporcional pura, por medio del método de lista en una sola circunscripción, donde para el reparto se aplica el cociente natural con resto mayor.⁹ Estos términos técnicos y fórmulas se describen y explican con claridad en la nueva normatividad electoral.

⁸ El concepto de sistema electoral se refiere al principio de representación, que subyace al procedimiento de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público.

⁹ En su más simple definición, los sistemas electorales constituyen el mecanismo para convertir votos en escaños como culminación de un proceso electoral. Los procedimientos para realizar esta conversión en sentido restringido son los sistemas electorales y suelen ser de muy

En este sentido, se mejoran los conceptos, los principios y los procedimientos que rigen el reparto de los diputados por el principio de representación proporcional a la ALDF. Sin embargo, es importante recordar que, debido a la anterior redacción del Código en ese tema, las asignaciones de diputados por este principio en las elecciones de 2000, 2003 y 2006 fueron motivo de impugnaciones ante los tribunales electorales local y federal, los cuales modificaron la asignación inicial de diputados hecha por el Consejo General del IEDF. De ahí que con la redacción de los nuevos artículos en los que se establece el procedimiento de asignación de diputados por representación proporcional se tratara de evitar en lo posible distintas interpretaciones, debido a que la llamada *cláusula de gobernabilidad* impide la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura.¹⁰

Esta cláusula está establecida en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2010: art. 122, base primera, fracc. III) y en el EGDF (2008: art. 37, incisos b, c y d). En consecuencia la ALDF no pudo modificar el CEDF para desaparecer o atenuar la cláusula de gobernabilidad de este cuerpo legal, para poder hacerlo primero tiene que ser reformada la Constitución y posteriormente el EGDF.

Los partidos políticos

En este punto, regulado en el Libro tercero del nuevo Código, presentaron iniciativas de reforma el PRD, el PRI, el Partido Acción Nacional, el Partido Verde Ecologista de México y Convergencia. También cabe mencionar que diversos diputados presentaron a título personal iniciativas de reforma.

Los temas centrales en los cuales los legisladores enfocaron su atención fueron el registro de partidos políticos locales, el financiamiento (público y privado), la propaganda en medios de comunicación electrónicos y la transparencia.

diversa naturaleza, aunque pueden reducirse a dos fundamentales: el mayoritario y el proporcional. Cfr: Nohlen (1995: 34-45) y Larrosa Haro (2007b).

¹⁰ La cláusula de gobernabilidad con escala móvil de sobrerrepresentación que se aplica para la conformación de la ALDF es una rémora del *antiguo régimen*, vigente desde 1987 en el Código Federal Electoral (artículo 400, fracción IV), bajo diferentes modalidades.

Registro de partidos políticos locales

El procedimiento de registro de los partidos locales (CEDF, 2008: art. 22) reproduce la lógica federal: sólo las agrupaciones políticas se pueden constituir en partidos políticos locales. Según las normas aprobadas, la agrupación que desee convertirse en partido político lo notifica al IEDF y ejecuta por sí misma los actos constitutivos. Posteriormente, el Instituto (CEDF, 2008: art. 23) recibirá la solicitud de registro con la documentación respectiva. Es importante señalar que no hay vigilancia por parte de la autoridad electoral respecto de la autenticidad de los actos que se plasman en la documentación, lo cual puede dar lugar a la simulación.

Asimismo, vale la pena señalar la cifra de 0.5% del padrón que se exige como número mínimo de afiliados para el registro de un partido político local, requisito que contrasta con el solicitado para el registro de los partidos nacionales: 2%. A primera vista, pudiera parecer que en el Distrito Federal es más sencillo reunir el número de afiliados para registrar un partido político. Sin embargo, la realidad es que continúa siendo complejo constituir un partido local. Esta lógica normativa y política de los requisitos para obtener el registro partidario viene del pasado. Uno de sus elementos sustanciales era el control del número de partidos existente que se ejercía desde el gobierno. Ahora, la lógica se mantiene, pero impulsada por los partidos más importantes electoralmente. La realidad es que será difícil la formación de partidos políticos locales en el Distrito Federal.

Financiamiento público directo

En primer término hay que mencionar que se llevó a cabo una nueva clasificación del financiamiento que se apega a la concepción aceptada internacionalmente. Dicha clasificación consiste en considerar el financiamiento público o privado, ya sea como financiamiento directo o indirecto. El financiamiento directo consiste en las aportaciones en dinero y el indirecto en donaciones en bienes o servicios.¹¹

En lo particular, la fórmula del financiamiento público para el *sostenimiento de actividades ordinarias permanentes* no se modificó; se mantuvo

¹¹ Cfr: Cotarelo (1996: 193-221).

que “el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal multiplicado por el factor del 65% del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal” (CEDF, 2008: art. 41, fracc. I, inciso a).

Con el fin de fortalecer las actividades específicas de los partidos políticos se definió otorgarles una bolsa adicional equivalente a 3% del total del financiamiento para el *sostenimiento de actividades ordinarias permanentes* (CEDF, 2008: art. 41, fracc. III, inciso a). La forma de distribuir esa bolsa mantuvo el criterio de distribuir 30% de manera igualitaria y el restante 70% de forma proporcional en función del porcentaje de votos que hubiera obtenido cada partido en la elección anterior (CEDF, 2008: art. 41, fracc. I).

En el financiamiento público para gastos de campaña se dio una disminución importante. En el Código anterior se establecía que para gastos de campaña los partidos políticos, sin distinguir el tipo de elección a realizarse, recibirían una bolsa equivalente a 100% de su financiamiento por actividades ordinarias. Ahora, en el CEDF de 2008 se establece que cuando se realicen elecciones de jefe de Gobierno, jefes delegacionales y diputados a la ALDF se otorgará a cada partido político una bolsa equivalente a 60% de su financiamiento público por actividades ordinarias. Por otra parte, en el año en que se efectúen elecciones intermedias (jefes delegacionales y diputados) sólo se les dará una cantidad equivalente a 40% de su financiamiento por actividades ordinarias.

Financiamiento público indirecto

Se mantuvieron las exenciones fiscales derivadas de las actividades de los partidos políticos: por otra parte, sin embargo, se estableció de forma explícita su obligación de cumplir con los compromisos legales en materia de seguridad social y fiscales derivados de su condición de patrones (CEDF, 2008: art. 48, fraccs. V y VI). También se conservó la posibilidad de que otorguen reconocimiento en efectivo a sus militantes o simpatizantes por su participación temporal en las campañas electorales, siempre y cuando no medie relación laboral con el partido político.

En lo que se refiere al uso de los tiempos en radio y televisión por parte de los partidos políticos en el Distrito Federal, el CEDF remite a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2010: art. 41, base III, apartado b) y el Código Federal de Ins-

tuciones y Procedimientos Electorales (2008: arts. 48-76). Aunque esto último no esté dicho de manera expresa. El papel de la autoridad electoral local quedó reducido a una instancia tramitadora.

Financiamiento privado directo

Se definió con claridad la concepción de lo que es el financiamiento privado directo e indirecto. En el primer caso tiene dos modalidades: financiamiento de la militancia y de simpatizantes de los partidos políticos, que el total no podrá ser superior al equivalente de 10% del financiamiento público anual por actividades ordinarias (CEDF, 2008: arts. 49-52).

El límite de aportación individual de militantes y simpatizantes no sufrió cambios con la reforma y se mantuvo en 0.05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes. Por ejemplo, en 2009 el financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes fue de 261 012 263.40 pesos; en consecuencia, 0.05% de ese financiamiento fue de 130 506.13 pesos, lo cual daría la posibilidad de una aportación mensual de hasta 10 875.51 pesos. Cantidad acorde con los ingresos de los militantes que ocupan puestos de elección popular o que son altos funcionarios públicos. Al definir con claridad el financiamiento privado directo, la nueva legislación contribuye a la equidad.

Financiamiento privado indirecto

Este aspecto no se encontraba regulado en el CEDF. En consecuencia no existía ningún control por parte de la autoridad electoral acerca de las donaciones en especie o servicios realizadas por los particulares a los partidos políticos. La regulación de este rubro tiene un alto grado de complejidad, pero será la práctica la que llevará a perfeccionar la normatividad.

En relación con el financiamiento privado indirecto, lo primero que hizo la nueva normatividad fue definirlo como las aportaciones en bienes muebles, inmuebles, consumibles y servicios otorgados por particulares para las actividades de los partidos políticos (CEDF, 2008: arts. 53-54). Además en este rubro se incluyen el autofinanciamiento

y los ingresos derivados de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. En segundo término, señaló un tope, equivalente a 5% del financiamiento público anual por actividades ordinarias permanentes, otorgado al partido con mayor financiamiento (CEDF, 2008: art. 54, fracc. III). Este tipo de financiamiento tiene dos modalidades: en el caso de la donación de bienes inmuebles se establece un tope particular consistente en hasta el equivalente a 2.5% de este tipo de financiamiento otorgado al partido político con mayor financiamiento; en tanto, en el caso de los bienes inmuebles y los consumibles, la máxima aportación será del equivalente a 0.15%. Es evidente que la suma de las dos modalidades es inferior al tope total de 5% establecido en el CEDF.

Fiscalización

A semejanza de la legislación federal, se creó la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización (UTEF) como entidad responsable de realizar la fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Sin embargo, no desapareció la Comisión de Fiscalización.

Los procedimientos y plazos de fiscalización no se modificaron. Lo novedoso es que a la UTEF se le otorgó la atribución para elaborar un catálogo de proveedores de servicios para las campañas electorales de los partidos políticos. No obstante, es la Comisión de Fiscalización y no la UTEF la responsable de expedir la convocatoria para la integración de este catálogo. Es importante señalar que existe una deficiencia técnica en la norma pues no establece la obligación de los partidos políticos de sólo recurrir a los proveedores inscritos en el catálogo.

Por su parte, la UTEF está obligada a registrar proveedores en cualquier momento del proceso electoral. Esta disposición nulifica en la práctica cualquier posibilidad de control sobre la contratación que realicen los partidos políticos para la elaboración de su propaganda.

Otro aspecto novedoso es el de la atribución que se le otorga a la Comisión de Fiscalización para solicitar de manera directa al Instituto Federal Electoral (IFE) “la realización de diligencias que tengan por objeto superar las limitaciones en materia de secreto bancario, fiduciario y fiscal cuando por la naturaleza de la información que se derive de la revisión de los informes de los partidos y agrupaciones políticas así lo amerite” (CEDF, 2008: art. 60).

Esta atribución que se otorga a la Comisión se contradice con la señalada para el consejero presidente del IEDF de “establecer los vínculos con [...] las autoridades federales [...] para el cumplimiento de los fines y atribuciones del Instituto [...]” (CEDF, 2008: art. 105, fracc. I). Para mantener orden de acuerdo con la lógica normativa, la solicitud de información debería partir de la UTEF al consejero presidente, quien le daría trámite hacia el IFE.¹²

Pérdida de registro y extinción de los derechos y obligaciones de los partidos políticos

En lo que se refiere a la regulación para registrar partidos políticos locales, la ALDF realizó un acto de audacia parlamentaria alejado de la técnica legislativa, pues el EGDF establecía que sólo los partidos políticos con registro federal podían participar en las elecciones locales de la capital del país. La ALDF salvó esta disposición de un cuerpo normativo superior mediante un transitorio que establece: “El contenido de este Código que contravenga lo establecido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en materia electoral, entrará en vigor una vez que el Congreso de la Unión haya hecho las modificaciones correspondientes al Estatuto de Gobierno y éstas hayan sido publicadas” (CEDF, 2008: art. cuarto transitorio).

El afán reformista privilegió lo político y marginó lo jurídico, pues el CEDF se promulgó el 10 de enero de 2008, y 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. Dichas reformas entraron en vigor a partir del 28 de abril del mismo año.

Este desfase legislativo implicó que otros temas quedaran sin normar o deficientemente regulados; por ejemplo, la fórmula de asignación de

¹² Al respecto, vale la pena señalar que el desempeño de la UTEF durante el proceso electoral de 2009 resultó cuestionado en la práctica, debido, entre otras razones, a que la elaboración de los dictámenes técnicos elaborados por esta Unidad fueron deficientes para la toma de decisiones del Consejo General en el caso de la resolución del rebase de gastos de tope de campañas en las contiendas en varias delegaciones del Distrito Federal, y cuyas decisiones resultaron modificadas por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

diputados de representación proporcional, el registro de partidos políticos locales, la elección escalonada de consejeros y la rotación en la designación del consejero presidente por parte de los propios consejeros.

Es positivo que se haya legislado respecto de la extinción de los derechos y obligaciones de los partidos políticos al momento de la pérdida de su registro. Para la liquidación del patrimonio de los partidos políticos se consideran “todas las cuentas bancarias e inversiones que utilizados para la administración de sus recursos durante la vigencia del registro como partido político, así como todos los bienes que los partidos políticos hayan adquirido con el financiamiento público y/o privado que este Código regula” (CEDF, 2008: art. 63, fracc. I).

Según resolución del TEDF, cuando se presentó el caso de pérdida de registro de Partido Político Nacional Democracia Social se acordó que se le pagara el financiamiento por actividades ordinarias permanentes correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2000. Esos recursos se deberían utilizar para cubrir las obligaciones adquiridas por el partido político, sin establecer un orden de prelación para cumplir con esas obligaciones, que en lo fundamental eran laborales, mercantiles y fiscales (TEDF, 2000: 107-108).

Ahora la ley regula que el patrimonio de los partidos se destinará en orden de prelación para satisfacer los compromisos contraídos con sus trabajadores, los créditos fiscales federales, los créditos fiscales del Distrito Federal, las deudas con proveedores adquiridas hasta el día de la jornada electoral y reintegrar al patrimonio de la ciudad los bienes o recursos financieros sobrantes.

Esta disposición otorga seguridad jurídica a quienes se involucran en relaciones laborales o comerciales con los partidos políticos y garantiza la reintegración de su patrimonio al de la ciudad. Lo anterior limita posibles conductas fraudulentas de los dirigentes de los partidos que pierdan su registro. Aunque falta incluir en el Código Penal los tipos de delitos y las sanciones respectivas cuando los dirigentes de los partidos incumplan con estas disposiciones.

Agrupaciones políticas

En la norma anterior se pedían como mínimo 2 000 afiliados en total para otorgar el registro a una agrupación política local. En la nueva

normatividad se establece 0.3% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral (CEDF, 2008: art. 68, inciso b). Lo anterior implica que con un padrón de siete millones de ciudadanos (en números redondos), para registrar una agrupación se requiere de 21 000 afiliados, lo cual es un cambio cuantitativo que se traduce en uno de gran significado cualitativo: se eleva en 10 veces la dificultad para la organización de una agrupación política local. Lo anterior limita evidentemente las posibilidades de registro de nuevas agrupaciones.

El financiamiento público directo para las agrupaciones se duplicó al pasar de 1 a 2% del equivalente de la bolsa del financiamiento para actividades ordinarias de los partidos políticos. Un 1% se distribuirá de forma igualitaria y otro 1% se repartirá en función de los programas de promoción de la cultura democrática dirigidos a la población del Distrito Federal (CEDF, 2008: art. 74, fraccs. I-II). La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la invalidez de esta norma en el resolutive de la Acción de Inconstitucionalidad 58/2008 y sus acumuladas 59/2008 y 60/2008 (Suprema Corte de la Nación, 2008).

En este caso la normatividad es paradójica, pues por un lado se incrementa el financiamiento a las agrupaciones y se les obliga a realizar actividades de promoción de la cultura política democrática y por otro se aumenta de forma desmesurada el número de integrantes para su registro. A su vez, la Suprema Corte, al resolver una acción de inconstitucionalidad, suprimió el derecho de las agrupaciones políticas a tener financiamiento público directo y tiempo en radio y televisión.¹³ De esta manera, las disposiciones normativas locales se hicieron acordes con las federales en este punto.

Es evidente que al discutirse este tema en la ALDF no se evaluó si en el contexto democrático de la ciudad la existencia de este tipo de organizaciones es más que pertinente o no lo es, porque en la realidad muchas de estas organizaciones no efectúan acciones de promoción de la cultura democrática y, por otro lado, algunas de ellas son de carácter gremial constituidas en una lógica clientelar. Las circunstancias descritas con anterioridad establecen una sobrerregulación de las agrupaciones políticas, con un gran número de obligaciones y escasos derechos, lo cual las coloca de facto en la antesala de su desaparición.

¹³ Se resolvió la invalidez de las fracciones V y VI del artículo 72 del CEDF.

Transparencia y publicidad de los actos de las asociaciones políticas

La transparencia de las agrupaciones políticas se reguló por primera vez en el CEDF a partir de enero de 2008. En cambio, los partidos políticos están normados, desde diferentes fechas, por el EGDF, el CEDF y la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF). Las diferencias de fechas de aprobación de las reformas a los diversos cuerpos normativos en esta materia fueron muy próximas —una tras otra— durante 2008,¹⁴ lo cual ha llevado a que existan antinomias jurídicas que han sido resueltas jurisdiccionalmente.

En primer lugar, el EGDF estableció la obligación de que los partidos políticos deben hacer pública su información “para transparentar las actividades y el origen y destino de sus recursos; así como el procedimiento para que los ciudadanos les soliciten información” (EGDF, 2008, art. 122, fracc. IX). En segundo lugar, señaló: “[...] su derecho a salvaguardar la información relativa a su padrón de militantes, así como el tipo de información considerada de carácter restringido” (EGDF, 2008, art. 122, fracc. X). En cambio, el CEDF establece que el padrón de militantes debe ser público (CEDF, 2008: art. 82, fracc. XXVII). Esto lleva a una antinomia entre ambas disposiciones. La cual se solucionó con la resolución del pleno del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, donde obligó al PRD a entregar el padrón de militantes solicitado por un ciudadano. El Poder Judicial Federal, al resolver el amparo interpuesto por el PRD en contra de la resolución del aquel organismo, confirmó el criterio de que el padrón de militantes es público (Indodf, 2008).

En el nuevo Código se incluye un título sobre la transparencia de los partidos políticos. Asunto no menor dada la opacidad en que se han desenvuelto las asociaciones políticas. En primer lugar es relevante mencionar que en el Distrito Federal las asociaciones políticas (partidos y agrupaciones políticas) son entes obligados directos a la transparencia (CEDF, 2008: art. 81), lo que hace que en este tema la normatividad local sea más avanzada que la federal. En esta última son sujetos obliga-

¹⁴ Los diferentes cuerpos normativos entraron en vigor en las siguientes fechas: EGDF, *Diario Oficial de la Federación* del 28 de abril de 2008; CEDF, *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 10 de enero de 2008; Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 302, del 28 de marzo de 2008.

dos indirectos, pues la información a los partidos políticos se tiene que requerir a través del IFE.

Po otra parte, lo expreso de esta disposición en el CEDF dispipó cualquier duda de interpretación, por lo establecido en la LTAIPDF desde 2006 (LTAIPDF, 2008: art. 4, fracc. V).¹⁵

Asimismo, el CEDF estableció un amplio catálogo de información relativa a los temas, documentos y actos sobre los partidos políticos, que incluyen, entre otros: documentos básicos, estructura orgánica, relación de bienes muebles e inmuebles, montos de financiamiento público y privado, informes semestrales del avance presupuestal y del ejercicio del gasto, resoluciones dictadas por sus órganos de control interno, las resoluciones relativas a garantizar los derechos de sus militantes una vez que hayan causado estado, actas de las asambleas ordinarias y extraordinarias, los informes de actividades del presidente y el secretario de su comité ejecutivo, el nombre de los responsable de los órganos internos de finanzas, el padrón con los nombres de militantes del partido y los límites a las cuotas voluntarias y personales que los candidatos podrán aportar (CEDF, 2008: art. 82).

Posteriormente, la LTAIPDF ha obligado a los partidos, a través del IEDF y el TEDF, a difundir en la página de la Internet de estas instituciones políticas no sólo los asuntos relacionados con los montos salariales de dirigentes y trabajadores, sino contratos y convenios para la adquisición, arrendamiento, concesiones y prestación de bienes y servicios; el inventario de sus bienes; financiamiento público y privado recibido semestralmente y su destino; informes semestrales de avance presupuestal y del ejercicio del gasto; informes entregados a la autoridad electoral sobre origen, monto y destino de sus recursos; resultados de revisiones e informes, verificaciones y auditorias practicadas por la autoridad electoral.¹⁶

Ambos cuerpos normativos son, en parte, reiterativos, pero en otras, complementarios. En conjunto llevan a los partidos políticos a un nivel de transparencia nunca antes alcanzado. Ahora están obligados a

¹⁵ En este artículo se menciona de manera genérica qué se entiende por *ente público* obligado: “[...] aquellos que la legislación local reconozca como de interés público y ejerzan gasto público [...]”.

¹⁶ La nueva LTAIPDF, que entró en vigor el 28 de marzo de 2008, establece en su artículo 19 la obligación del IEDF y el TEDF de tener actualizada la publicación de diversos informes y documentos de la vida interna de los partidos políticos. Esta disposición complementa la establecida en el artículo 82 del CEDF.

publicar aspectos relacionados con su vida interna y financiera. Esto ubica a la legislación en esta materia en el Distrito Federal como la más avanzada del país.

Conceptualmente, lo trascendente de la inclusión de las asociaciones políticas como entes sujetos a la transparencia, surge de la visión de que los partidos al ser entidades de interés público y recibir recursos del erario son sujetos obligados directos. Lo anterior fue congruente con la normatividad que regula la utilización de los recursos públicos, los cuales deben ser no sólo fiscalizados sino sujetos a la transparencia en su ejercicio. Hay que señalar que el argumento, en el caso de los partidos, se extiende al financiamiento privado, porque éste lo obtienen en su calidad de entes de interés público, de otra manera no serían sujetos de ese privilegio.

Con la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 58/2008 y sus acumuladas 59/2008 y 60/2008, que excluye del financiamiento público a las agrupaciones políticas del Distrito Federal, como ya comentamos, no quedan incluidas en la definición de ente público establecida en la LTAIPDF, pues ya no reciben financiamiento público. En consecuencia, nos encontramos ante otra *antinomía jurídica*, entre lo establecido en el CEDF y LTAIPDF de ser sujetos obligados y lo definido en la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad.

Instituto Electoral del Distrito Federal

La iniciativa del nuevo CEDF presentada por el grupo parlamentario del PRD propuso en este tema la transformación del diseño organizacional de los órganos de dirección: Consejo General, Presidencia y Junta Ejecutiva.

El cambio central consistía en que los consejeros electorales asumirían responsabilidades directas de operación y pasarían a formar parte de la Junta Ejecutiva, cuya consecuencia sería la desaparición de las figuras de los directores ejecutivos. Esta propuesta buscaba acercar a los dos elementos de la dirección bicéfala que caracteriza al Instituto desde su origen: la administrativa y la político-estratégica, con el fin de que en las decisiones administrativas, donde los consejeros han tenido atribuciones limitadas, tuviera éstas a plenitud. Otro aspecto importante de esta propuesta era la creación de la Secretaría Administrativa.

Sin embargo, en los hechos, los consejeros no han dejado de incidir por medio de la presión política en decisiones administrativas fuera de

su ámbito de competencia. El cambio de fondo hubiera consistido en que estas decisiones de los consejeros se tomaran con plenitud de atribuciones y de responsabilidad individual, y en lo colectivo en la Junta Ejecutiva. Por otro lado, los desacuerdos en el seno de la ALDF modificaron el modelo propuesto, donde sólo sobrevivió la creación de la Secretaría Administrativa (Diario de Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2007: 296).

Otro asunto es que tanto el EGDF (2008: art. 125) como el CEDF (2008: art. 89) prevén el relevo escalonado de los consejeros electorales, el cual se iniciará a partir de 2013. Ésta fue una decisión tomada claramente al calor de la coyuntura creada por la reforma a la legislación federal que, en este punto, definió el relevo escalonado de consejeros. Son del todo evidentes las deficiencias normativas. Por ejemplo, no se define en la normatividad electoral cada cuándo se hará la renovación parcial de consejeros, ni tampoco el número de consejeros a sustituir en cada ocasión.

Consejo General, Presidencia y Comisiones

Las atribuciones del Consejo General no sufrieron modificaciones amplias; salvo una que es relevante desde un punto de vista organizacional. Se trata de los nombramientos de altos funcionarios: secretarios ejecutivo y administrativo, directores ejecutivos y de unidades técnicas. Al Consejo General se le obliga a que en un plazo máximo de 45 días, a partir de que se genere la vacante, se realicen los nombramientos (CEDF, 2008: art. 95, fraccs. IV y V). Esta circunstancia obliga, en apariencia, al acuerdo político entre quien propone y quienes con su voto definen las designaciones.

Resulta que para el caso de la designación de directores ejecutivos y de unidades técnicas se establece un procedimiento en que el presidente puede proponer candidatos hasta por dos ocasiones y, en caso de que ninguno le sea aceptado por los dos tercios de los consejeros, él podrá hacer las designaciones de los directores (CEDF, 2008: art. 113). El procedimiento anterior, en el caso extremo, puede llevarse más de 60 días, lo cual conduciría al Consejo General a la violación de la norma, pues no podría designar a los funcionarios en el plazo de 45 días a que está obligado por el artículo 95, fracciones V y VI del CEDF. Esta contradicción puede provocar el enfrentamiento entre la mayoría de los consejeros y el presidente, lo cual afectaría el equilibrio institucional.

Un cambio relevante es que el EGDF estableció que el consejero presidente será elegido cada dos años por la mayoría de los consejeros electorales, sin posibilidad de reelección (EGDF, 2008: art. 125). En el caso de la Presidencia sólo se le agregó una atribución: “Coordinar, supervisar y dar seguimiento, con la colaboración del secretario ejecutivo y del secretario administrativo, a los programas y trabajos de las direcciones ejecutivas y técnicas; así como coordinar y dirigir las actividades de los órganos desconcentrados del Instituto e informar al respecto al Consejo General” (CEDF, 2008: art. 105, fracc. XIII). Esta atribución, que con anterioridad correspondía a la Secretaría Ejecutiva, hizo más complejo el trabajo de la Presidencia, pues acrecentó la carga de trabajo y sus responsabilidades, no sólo operativas, sino administrativas y políticas frente al Consejo General, los partidos y la opinión pública.

En el caso de las atribuciones de los consejeros electorales no hubo modificación. Los principales cambios en las comisiones fueron: desaparición de la de Administración, creación de la de Normatividad y Transparencia. En el caso de la de Capacitación Electoral y Educación Cívica se incluyó la atribución de “evaluar el cumplimiento del programa de capacitación electoral y educación cívica” (CEDF, 2008, art. 99, fracc. II). La Comisión del Servicio Profesional Electoral sí sufrió cambios en sus atribuciones, pues desapareció la de elevar al Consejo los procedimientos administrativos concernientes a la materia del Servicio Profesional Electoral, pero mantuvo las relacionadas con la supervisión de los programas.

La Comisión de Fiscalización también tuvo una transformación en sus atribuciones, derivada de la creación de la UTEF: perdió la capacidad de la elaboración de los dictámenes y las resoluciones para la aplicación de sanciones y también se le retiró la de elevar al Consejo los proyectos de la normatividad técnica en la materia. Ahora sólo tendrá conocimiento de esos documentos elaborados por la Unidad Técnica. Esta circunstancia puede llevar a que se den tensiones entre los integrantes de la Comisión y la Unidad Técnica (CEDF, 2008: arts. 119-120).

La nueva Comisión de Normatividad y Transparencia tiene como atribución fundamental opinar o conocer de los proyectos de toda la reglamentación interna elaborados por la Junta Ejecutiva y la UTEF y opinar sobre los proyectos de informes de transparencia que se presenten al Consejo General.

La Comisión de Organización y Geografía Electoral sumó a sus atribuciones la de conocer los sistemas para el ejercicio del voto mediante

instrumentos electrónicos. La de Asociaciones Políticas perdió las atribuciones de fiscalización.

Un cambio interesante en relación con las tareas de los consejeros electorales es que la Presidencia de las comisiones será rotativa por periodos de 24 meses, con lo cual cambiará la práctica entre los presidentes de comisiones de tener en las “comisiones personalizadas” cotos de decisión excluyentes de las opiniones de los propios consejeros (CEDF, 2008: art. 96).

Por último, entre las atribuciones del Consejo General se hizo una innovación para que, previa evaluación de viabilidad presupuestal y operativa, se lleve a cabo la elección de jefe de Gobierno por los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero (CEDF, 2008: art. 95, fracc. XXXI). Esta disposición resulta superflua. Es evidente que después de la experiencia del voto de los mexicanos en el extranjero en la elección presidencial de 2006, el costo financiero no se justificaría con el nivel de participación en la elección local.

Secretarías Ejecutiva y Administrativa

La creación de la Secretaría Administrativa tuvo como consecuencia que se concentraran en ella las atribuciones administrativas de la Dirección Ejecutiva de Administración, la Secretaría Ejecutiva en esta materia y la desaparecida Comisión de Administración. En el caso de esta última sus atribuciones se referían fundamentalmente al seguimiento y supervisión de las áreas administrativas, como proponer a la Junta Ejecutiva la creación o modificación de los procedimientos administrativos y a la elaboración del tabulador.

En el caso de la Secretaría Ejecutiva, fue una pérdida de atribución importante que la coordinación de los órganos desconcentrados pasara a la Presidencia del Instituto de manera directa. Por otro lado, la Secretaría Ejecutiva mantuvo la representación legal de la institución y la responsabilidad de la Secretaría del Consejo General, pero la Secretaría de la Junta Ejecutiva recayó en la Secretaría Administrativa.

La creación de la Secretaría Administrativa y la existencia de la Secretaría Ejecutiva tuvieron como objetivo fortalecer las funciones de coordinación administrativa, operativa y legal articulada desde la Presidencia del IEDF. Sin embargo, el diseño organizacional y las atribu-

ciones otorgadas a cada órgano no han facilitado las labores de coordinación. Esto se debe a la inexistencia de tramos de control y relaciones de coordinación claramente definidas. La idea inicial era constituir un pequeño estado mayor que pudiera haber articulado las acciones en las diversas áreas operativas.

Direcciones ejecutivas, unidades técnicas y Contraloría

En el modelo institucional, las direcciones ejecutivas tienen diversas formas de relación con las comisiones y la Junta Ejecutiva. En el caso de la Dirección Ejecutiva de Capacitación propondrá o presentará sus programas y materiales de capacitación y educación cívica a la comisión respectiva. En cambio, la Dirección Ejecutiva de Organización y Geografía Electoral presenta sus programas a la Junta Ejecutiva y, por otro lado, los anteproyectos de diseño de la documentación electoral y los estudios para modernizar los procedimientos en materia de organización a la comisión correspondiente. En el caso de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas no se establece la obligación de la elaboración de su propio programa y ante quién lo presenta en primera instancia.

Se creó la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, pero se mantiene la existencia del Centro de Formación y Desarrollo, con lo cual se duplican funciones entre ambas instancias. Desde el punto de vista organizacional, los canales de relación entre las direcciones ejecutivas y la Junta Ejecutiva y las comisiones deberían tener la misma ruta, como es evidente, esto no sucede, lo que crea tensiones, confusión y desorganización en el funcionamiento administrativo cotidiano.

Las unidades técnicas son: Comunicación Social y Transparencia; a la anterior Dirección de Comunicación Social se adicionaron las funciones de transparencia. La de Servicios Informáticos no sufrió cambios en sus atribuciones. Archivo, Logística y Apoyo a Órganos Desconcentrados asumió la actividad de archivo, descargando de la Secretaría Ejecutiva esa responsabilidad. Asuntos Jurídicos no tuvo cambios. Planeación, Seguimiento y Evaluación es una unidad de nueva creación, que realmente era innecesaria, pues con una estructura máximo de dirección de área se satisfacían las necesidades institucionales en esta materia. La regulación de todas estas unidades ha sido determinada en el Reglamento Interior del IEDF.

Finalmente, sin duda la creación de la UTEF fue una novedad de la reforma. En este caso el CEDF sí establece sus atribuciones (CEDF, 2008: arts. 119 y 120). Al igual que en el ámbito federal, la creación de la UTEF fue el resultado de la inconformidad de los partidos políticos por la forma en cómo se llevó a cabo la fiscalización en el pasado inmediato. El objetivo de crear una unidad con autonomía técnica se logró de manera parcial, debido a que las atribuciones de coordinación y supervisión de sus actividades son confusas, porque se someten indirectamente a la Comisión de Fiscalización (CEDF, 2008: art. 103, fraccs. VI-VII) y de forma directa a la Secretaría Ejecutiva (CEDF, 2008: art. 119, fracc. VIII). Ante esta circunstancia, una solución sería que la UTEF presentará los anteproyectos de dictamen y de resolución a la Comisión de Fiscalización y ésta los aprobara y presentara como proyectos al Consejo General para su aprobación final.

Otro aspecto relevante es que el titular de la Unidad Técnica será designado por el Consejo General, por una mayoría de dos tercios, de una terna propuesta por el contador mayor de Hacienda de la ALDF (CEDF, 2008: art. 120). Esta disposición violenta la autonomía otorgada constitucionalmente al IEDF; además, contraviene la lógica administrativa, pues la Contaduría es un órgano técnico de la ALDF y, como tal, no debería intervenir en las decisiones de un organismo autónomo constitucional como lo es el IEDF. Es evidente que esta facultad del contador mayor de Hacienda debe ser derogada, pues es del todo inconstitucional.

En el caso de la Contraloría del IEDF, lo novedoso es que la ALDF designará al titular. Ésta fue una decisión influenciada por la reforma federal en materia electoral de 2007-2008, pero los organismos electorales no están obligados, por la Constitución a seguir este modelo organizacional. Tal circunstancia contraviene la lógica de las funciones de las contralorías: ser coadyuvantes con los titulares de las instituciones en la vigilancia de una correcta administración y, en su caso, sancionar a los servidores públicos que violenten la normatividad.

Tribunal Electoral del Distrito Federal

En el caso del TEDF se conjugaron disposiciones contenidas en el antiguo código y el reglamento interior del Tribunal. Uno de los aspectos relevantes es la desaparición de las comisiones permanentes, pero se

mantuvo la existencia de las provisionales con la participación de dos magistrados.

Otro órgano que se creó fue la Comisión de Conciliación y Arbitraje como instancia permanente del Tribunal, la cual: “[...] tiene a su cargo el conocimiento de los juicios laborales que se susciten entre los trabajadores y el Tribunal [...]” (CEDF, 2008: art. 185).

Finalmente, lo correspondiente a los medios de impugnación no se incluyó en el CEDF. Este tema quedó incluido en la nueva Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal (medios de impugnación de carácter electoral, los juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y las controversias laborales y administrativas),¹⁷ por lo que el análisis de esta normatividad no se hace en este trabajo.

El proceso electoral

La nueva versión de este libro del CEDF lo caracterizan dos importantes cuestiones. Primera, su capacidad *integradora* de aspectos que anteriormente se encontraban dispersos en relación con el tema del proceso electoral. Segunda, la introducción de una serie de temas relevantes que se encontraban ausentes en la legislación.

El libro abre con el tema de la geografía electoral y la colaboración registral, dejando claros los ámbitos de competencia y posibilidades de colaboración entre el IEDF y las autoridades electorales federales, concretamente en materia del Catálogo General de Electores, el Padrón Electoral y las Listas Nominales de Electores, asuntos de la mayor importancia si se considera que el padrón electoral es el instrumento técnico más importante de una elección.

Otro tema destacado fue la definición y regulación de las precampañas y campañas con nuevas disposiciones: se definen los plazos para iniciar los procesos de selección interna (precampañas): para el caso de los precandidatos a jefe de Gobierno no podrán durar más de 50 días ni concluir más allá del 21 de marzo del año electoral; para los de precandidatos a diputados de mayoría relativa y jefes delegacionales no podrán durar más de 30 días ni extenderse más allá del 21 de marzo del

¹⁷ El decreto por el que se crea la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal se publicó el 21 de diciembre del 2007, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

año de la elección. Quedando prohibido cualquier acto anticipado de precampaña fuera de los plazos señalados (CEDF, 2008: arts. 226 y 235, fracc. VII).

En este sentido, la reducción del plazo para los procesos de selección interna pasó de casi seis meses a un mes; en los procesos de selección interna los precandidatos y los partidos tienen prohibido contratar publicidad en los medios de comunicación social, es decir, televisión, radio, prensa, teléfono e Internet para las precampañas, por sí o por interpósita persona (CEDF, 2008: arts. 235 y 239). Esta condición es de suma importancia y marca diferencia con la legislación federal, que sí permite ese tipo de acciones.

En la nueva regulación también resulta interesante la nueva regulación es la prohibición para los partidos políticos y precandidatos de gastar, durante las precampañas, más de 15% del monto 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. En cambio, en el ámbito federal el tope de gastos en esta actividad es el equivalente a 20% del monto de la elección anterior de que se trate (Cofipe, 2008: art. 241, fracc. I).

A partir del 2008 únicamente el IFE proporciona el uso de tiempo en radio y televisión para los partidos políticos, en los términos del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso de los procesos de selección interna de candidatos a puestos de elección popular, la redacción de la ley contempla hoy la definición de lo que se debe entender por: actividades publicitarias; actos anticipados de campaña; actos de precampaña; aspirante a candidato o precandidato; duración de precampañas electorales; fin inequívoco; proceso de selección interna de candidatos o precampañas, y propaganda electoral. Con este catálogo se despeja el camino a la autoridad electoral para evitar posibles discusiones conceptualmente polarizantes ante la *pasión* y los intereses de los partidos políticos (CEDF, 2008: art. 225).

Otra novedad es la inclusión de preceptos legales para evitar las llamadas *campañas negativas* o *campañas negras* (diatriba, injuria, difamación o calumnia) (CEDF, 2008: art. 26, fracc. XVI), para las cuales hay sanciones administrativas (CEDF, 2008: arts. 172-174).

En el tema de las campañas, la novedad está en la duración de ellas y, por lo tanto, en el costo de su realización, ya que éstas son cuestiones que van unidas: a mayor duración más gasto:

Las campañas de los partidos políticos o coaliciones se iniciarán:

- I. 75 días antes del término previsto para finalizar las campañas, en el caso de la elección para jefe de Gobierno del Distrito Federal, y
- II. 45 días antes del término previsto para finalizar las campañas electorales, en los casos de elección para diputados de mayoría relativa y jefes delegacionales (CEDF, 2008: art. 257).

Este artículo está redactado de forma barroca. En el caso de la campaña para jefe de Gobierno, según la legislación anterior, su duración podía ser mayor a los 90 días. En el caso de diputados de mayoría relativa y jefes delegacionales la duración era de alrededor de 60 días. Conforme a la actual legislación, la campaña para jefe de Gobierno tendrá una duración cercana a los 72 días. En el caso de diputados de mayoría relativa y jefes delegacionales será de alrededor de 42 días.

Algunas otras cuestiones prácticas con las que se ha previsto mejorar el desarrollo del proceso electoral son: su inicio será en el mes de octubre del año anterior al que deban celebrarse las elecciones, con el fin de empatar los calendarios con los de la autoridad electoral federal.

En cuanto a la instalación y apertura de las mesas directivas de casilla, la nueva disposición pudo haber sido categórica para distinguir entre el horario de *instalación* de la casilla y la hora de *inicio de la votación*, ya que son dos actos jurídicos diferenciados, dos horarios que tradicionalmente han provocado tensión el día de la jornada electoral. Lo recomendable sería que hubiera una hora de diferencia entre uno y otro acto.

El nuevo Código disminuyó las posibilidades de error en la realización del escrutinio y cómputo por parte de los funcionarios de casilla, con la eliminación del voto en blanco, evitando la confusión con voto nulo. Otro aspecto modificado fue suprimir el requisito de residencia en el distrito para ser asistente electoral.

En lo que se refiere a mejorar los procedimientos de garantía, efectividad y autenticidad del sufragio mediante el uso de sistemas electrónicos de votación, se instauró transparentar el soporte del *software* para la emisión del sufragio. El artículo 215 del Código establece: “Los sistemas de votación deberán emitir un comprobante impreso por cada voto [...]” con una serie de datos que dan certidumbre al elector, a los partidos políticos y a la autoridad electoral.¹⁸ En general en este libro se modificó la

¹⁸ Ver los artículos 214, 215 y 307 del CEDF (2008).

redacción para clarificar el sentido de muchas disposiciones, con lo cual ese apartado del CEDF ganó en precisión (CEDF, 2008: arts. 213 y 307).

Balance

En este momento ya podemos responder las dos preguntas iniciales que guiaron las reflexiones de este artículo: ¿cuáles son las razones para que por octava ocasión se volviera a reformar el CEDF? y ¿es un mejor Código el de 2008 que el de 1999 o el de 2005?

Una vez revisados los cambios a la ley electoral del Distrito Federal de 2008 está claro que el ejercicio legislativo constituyó una reforma integral al Código en la materia, una reforma que estuvo motivada por la necesidad práctica y política de mejorar la calidad de la ley y de dar salida a una serie de asuntos relacionados con el diseño organizacional de las autoridades electorales; la regulación de los partidos políticos, el sistema electoral y el proceso electoral. Por otro lado, aunque no es materia de este trabajo, es necesario comentar que la materia jurisdiccional salió del CEDF, pero dio lugar al nacimiento de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal.

Se llevaron a cabo cambios para *mejorar y complementar* la ley. El más relevante es que el CEDF tiene ahora una nueva estructura, con lo que se evita la dispersión temática, se depuraron algunas incongruencias normativas y repeticiones, pero, sobre todo, se agregaron nuevas reglas. Sin embargo, el proceso de negociación entre las fuerzas políticas y el apresuramiento desembocaron en antinomias, imprecisiones, lagunas legales, hipótesis inexistentes, repeticiones y errores de concordancia con la normatividad electoral. Al respecto, la CAPE elaboró un documento detallados que es una referencia indispensable para sustentar una siguiente reforma al CEDF (CAPE, s.f.).

Entre los temas que más destacan de la reforma están: el financiamiento indirecto privado, que no se encontraba regulado en el CEDF, pues no existía ningún control por parte de la autoridad electoral sobre las donaciones realizadas por los particulares a los partidos políticos; la fiscalización, para la cual se ha creado la UTEF como entidad responsable de realizar la fiscalización de los recursos de los partidos políticos; el perfeccionamiento en la regulación de las asociaciones políticas en los temas de disminución de gastos de campaña, fiscalización y transparen-

cia; la nueva redacción sobre precampañas con una concepción clara en sus términos y tiempos para evitar la prolongada y conflictiva etapa previa al proceso propiamente electoral.

Organizacionalmente no se atendió la cuestión de la administración del conflicto dentro de la estructura del IEDF. Por lo cual en la búsqueda del acuerdo entre los grupos parlamentarios y satisfacer las diversas posiciones se dejaron presentes y, en algunos casos, se acrecentaron las contradicciones e inconsistencias técnicas. Un ejemplo claro son las relaciones de coordinación, colaboración y jerárquicas entre las direcciones ejecutivas, las comisiones, la Secretaría Ejecutiva y la Presidencia, que no lograron tener una lógica organizacional coherente.

La ALDF realizó un acto de audacia parlamentaria, porque aprobó la creación de partidos políticos antes de que el EGDF lo estableciera. Por otro lado, el Congreso de la Unión no se ocupó de derogar la llamada *cláusula de gobernabilidad* del sistema electoral vigente en el ámbito local, aspecto de la ley que ha llevado a que no exista certeza jurídica en la distribución de diputados de representación proporcional, pues las asignaciones realizadas por el Consejo General del IEDF en 2000, 2003, 2006 y 2009 han sido modificadas por los tribunales electorales local y federal.

En el caso del tema del proceso electoral destaca la *integración* lograda frente a la dispersión de la redacción anterior, así como la introducción de nuevos asuntos, como los procesos de selección interna de candidatos, y duración de las precampañas y campañas.

La discusión en la ALDF presentó novedades, lo que constituyó, en diversos temas, el prelude de la electoral federal, como es el caso de la transparencia en los partidos políticos, donde hoy la legislación local es más avanzada que la federal. Otros asunto más fue el de las precampañas y los tiempos en radio y televisión, en el que se prohibió su compra por los particulares con fines de propaganda política.

Cambios necesarios

El punto de partida de la reforma al CEDF en 2010 debe ser su adecuación a las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya Acción de Inconstitucionalidad 58/2008 y sus acumuladas 59/2008 y 60/2008 declaró inconstitucionales los artículos 14, fracción IX, incisos a, c y d; 72, fracciones V y VI; 74 y 244, párrafos penúltimo

y último, los cuales se refieren a la fórmula de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, la supresión del financiamiento a las agrupaciones políticas y los exámenes antidopaje a los candidatos a cargos de elección popular.

Por otro lado, es necesario que el Código incluya la normatividad que se desprende del EGDF reformado el 28 de abril de 2008 (artículos 37, 106, 120-125, 132 y 134) relativos a los jefes delegacionales; partidos políticos locales; acceso a los medios de comunicación, financiamiento, fiscalización y transparencia de los partidos políticos; integración del Consejo General y del Pleno del TEDF; recuento de votos y causales concretas de nulidad de la elección de jefe de Gobierno, jefes delegacionales y diputados.¹⁹

Derivado de la reforma a la Ley de Participación Ciudadana se presentaron nuevas discrepancias con el CEDF. Para resolver de fondo este problema es indispensable incluir en la Ley de Participación Ciudadana los procedimientos específicos para la organización de la elección de los *órganos de representación ciudadana* y los correspondientes a las figuras del plebiscito y el referéndum.

En lo tocante a la colocación y retiro de propaganda electoral, en particular la colocada en vías primarias y los espectaculares, la Ley de Desarrollo Urbano tiene una regulación específica. Visto al extremo, podría suceder que esta normatividad no coincida necesariamente con las disposiciones que sobre el particular contempla el CEDF.

Por lo que hace a la LTAIPDF, no hay uniformidad en cuanto al tratamiento que se debe dar a los informes que presentan los partidos políticos con motivo de la fiscalización de recursos, resultando una antinomia. El CEDF establece que los informes se deben hacer públicos cuando se presentan, mientras que la LTAIPDF determina que ello será hasta que ha concluido en definitiva el proceso de revisión.

Finalmente, la historia de las reformas electorales en el Distrito Federal ha estado ligada casi directamente con la reforma política del régimen jurídico de la ciudad de México. Además, es el último eslabón en la transformación institucional en el proceso de la transición democrática del país. El siguiente paso no podrá darse si no se atiende

¹⁹ Cfr: los decretos por los que se reformó el CEDF y la Ley Orgánica de la ALDF, de fecha 28 de mayo y 27 de agosto del 2008, respectivamente, enviados por el jefe de Gobierno a la Mesa Directiva de la ALDF.

la reforma constitucional y el EGDF en materia político-electoral. Los acontecimientos más recientes de la vida política de 2010 nos dan más que nunca la razón en este último sentido. O se va por la ruta de la reforma exclusiva al Código o se revisa el diseño integral del régimen de gobierno de la capitalidad del Distrito Federal.²⁰

Bibliografía

ALDF

2007a “Memoria institucional. Foro: Hacia el fortalecimiento de las instituciones y los procesos electorales en el Distrito Federal”, México, ALDF, IV Legislatura.

2007b “Síntesis informativa de la Comisión de Asuntos Político-Electorales de la IV Legislatura de la ALDF”, México, ALDF, IV Legislatura.

CAPE

s.f. “Diagnóstico en torno al Código Electoral del Distrito Federal vigente”, Presidencia de la Comisión de Asuntos Político-Electorales, ALDF V Legislatura, mimeo.

Código Electoral del Distrito Federal

2006 5ª. ed., México, IEDEF, marzo.

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

Código Federal de Instituciones y Proceso Electorales

2008 México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mayo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

2010, México, Cámara de Diputados.

Cotarelo, Ramón

1996 *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema.

Diario de Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

2007 Tercer periodo extraordinario del segundo receso del primer año de ejercicio, año 1, núm. 1, 26 de junio.

²⁰ Cuando este trabajo se encontraba en proceso de edición, el 10 de diciembre de 2010 se publicó un nuevo código electoral para la capital del país: el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

2008 2ª. ed., México, TEDF.

Fernández Santillán, José, Fernando Escalante Gonzalbo, Alicia Ziccardi Contigiani, Pablo Javier Becerra Chávez y Carlos Sirvent Gutiérrez

2001 *Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, Col. Sinergia núm. 1.

IEDF

2007 “Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueban las propuestas de reforma en material electoral, acuerdo ACU-021-07”, 17 de agosto, disponible en: < <http://www.iedf.org.mx/index.php?cadena=taip/cg/acu/2007/08.php>>.

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

2008 Resolución del Pleno, 18 de septiembre, y juicio de amparo 1808/2008.

Larrosa Haro, Manuel

2006 “Elecciones, ciudadanía e institución electoral en el Distrito Federal (1988-2006)”, en John M. Ackerman, Lucía Álvarez Enríquez, Facundo González Bárcenas, Marta Lamas y Manuel Larrosa Haro, *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, pp. 215-244.

2007a “Las transformaciones del régimen político del Distrito Federal 1977-2006”, en Antonella Attili, coord., *Treinta años de cambio político en México*, México, Porrúa.

2007b “Partidos políticos, sistemas electorales y sistema de partidos”, en Gustavo Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olguín, coords., *Tratado de ciencia política*, Barcelona, Antrhopos-UAM-Iztapalapa.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

s.f. México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

2008 en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 28 de marzo.

Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal

2007 en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 21 de diciembre.

Nohlen, Dieter

1995 *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

2008 Acción de Inconstitucionalidad 58/2008 y sus acumuladas 59/2008 y 60/2008, disponible en: <www.scjn.gob.mx/Site-CollectionDocuments/.../AI_58-59-60-2008.pdf>.

Tribunal Electoral del Distrito Federal

2000 Recurso de apelación, expediente TEDF-REA-058/2000.

Artículo recibido el 6 de diciembre de 2010
y aceptado el 25 de marzo de 2011