



Detalles sobre la publicación, incluyendo instrucciones para autores e información para los usuarios en: <http://espacialidades.cua.uam.mx>

Rosa María Mirón Lince

Las vicisitudes de la ley electoral del Distrito Federal

Pp. 127-151

Fecha de publicación en línea: 9 de Octubre del 2011

Para ligar este artículo: <http://espacialidades.cua.uam.mx>

URL: <http://espacialidades.cua.uam.mx/2011/10/las-vicisitudes-de-la-ley-electoral-del-distrito-federal/>

© Rosa María Mirón Lince (2011). Publicado en espacialidades. Todos los derechos reservados. Permisos y comentarios, por favor escribir al correo electrónico: revista.espacialidades@correo.cua.uam.mx

Año 1, No. 1, julio-diciembre de 2011, es una publicación semestral del Departamento de Ciencias Sociales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa, Baja California 200, Col. Roma Sur, Delegación Cuauhtémoc, México, D. F., C.P. 06760., teléfono: 1102-3760 ext. 2903, <http://espacialidades.cua.uam.mx>, revista.espacialidades@correo.cua.uam.mx. Editora responsable: Esperanza Palma. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título número: 04-2011-061610480800-203, ISSN:2007-560X, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización: Guillén Hiram Torres Sepúlveda, Calle K MNZ V núm 15. Colonia Educación, Coyoacán. Cp. 04400. México, D.F., teléfono:55497799, e-mail:guillen.torres@hotmail.com, fecha de última modificación: 19 de abril del 2013. Tamaño de archivo 358 KB.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del comité editorial.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Directorio

RECTOR GENERAL: Dr. Enrique Fernández Fassnacht

SECRETARIA GENERAL: Mtra. Iris Santacruz Fabila

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa

RECTOR: Dr. Arturo Rojo Domínguez

SECRETARIO DE UNIDAD: Mtro. Gerardo Quiroz Vieyra

División de Ciencias Sociales y Humanidades

DIRECTOR: Dr. Mario Casanueva López

JEFE DE DEPARTAMENTO: Dr. Alejandro Mercado Celis

Revista Espacialidades

DIRECTORA: Dra. Esperanza Palma

ASISTENTES EDITORIALES: Mtra. Rita Balderas Zavala y Mtro. Carlos Eduardo Cornejo Ballesteros

ADMINISTRACIÓN DEL SITIO WEB: Guillén Torres

DISEÑO GRÁFICO: Elisa Orozco

FOTOGRAFÍA DE LA PORTADA: Jorge Gómez Maqueo

COMITÉ EDITORIAL: Dr. Jorge Galindo (UAM-C), Dr. Gabriel Pérez, (UAM-C), Dra. María Moreno (UAM-C), Dr. Alejandro Araujo (UAM-C), Dr. José Luis Sampedro (UAM-C), Dr. Enrique R. Silva (Universidad de Boston), Dra. Claudia Cavallin, (Universidad Simón Bolívar, Venezuela), Dra. Estela Serret Bravo (UAM-A), Dr. Víctor Alarcón (UAM-I).

Las vicisitudes de la ley electoral del Distrito Federal

ROSA MARÍA MIRÓN LINCE¹

RESUMEN

De forma progresiva, y a través de múltiples reformas electorales, México construyó un entramado de normas e instituciones que le han permitido procesos electorales más justos, confiables y competitivos. Sin embargo, este avance democrático no es uniforme en todo el país, varía en cada entidad. Resaltando este factor, el presente artículo se concentra en el Distrito Federal, revisa la normatividad electoral y enfatiza dos aspectos nodales: a) los cambios que ésta ha generado en la contienda electoral, y b) el impacto producido sobre la autoridad electoral, especialmente en su autonomía. Este artículo sostiene que, lejos de buscar perfeccionar la democracia, los cambios se realizaron al amparo de las luchas de poder entre los actores involucrados.

Palabras clave: Distrito Federal, derecho electoral, democracia, Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

ABSTRACT

Progressively and through multiple electoral reforms, Mexico has developed a conglomerate of institutions and norms that allow us to have more competitive, trustful and just elections. However, this democratic improvement has not been uniform on the whole country, varying from state to state. Highlighting this fact, the present article focuses on Mexico City and will analyze its electoral legislation, emphasizing on two nodal aspects: a) the resulting changes on the electoral competition; and b) the impact of this legislation over electoral authorities, especially on their autonomy. The article analyzes the political context on which the electoral reform was made and upholds that far from improving democracy, changes were result of power struggles between the political actors involved.

Keywords: Mexico City, electoral law, democracy, Electoral Code of Mexico City.

Fecha de recepción: 20/06/2011

Fecha de aceptación: 18/08/2011

¹ Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Correo electrónico: rosamariamiron@prodigy.net.mx

INTRODUCCIÓN

La transición mexicana hacia la democracia ha sido construida con prudencia y paciencia, mediante una serie de logros parciales que han llevado al diseño y operación de un país por completo diferente al de unos años atrás. Esa transición significó el paso de una hegemonía donde los procesos electorales eran herramientas al servicio del autoritarismo, a la vigencia de un pluripartidismo que halla su fundamento en un marco institucional de comicios imparciales y confiables.

En una historia que inició en 1977 y continuó a lo largo de sucesivas reformas a la normatividad electoral en los planos federal y estatal, las reglas formales han adquirido perfil y consolidado su relevancia. De tal manera, con el paso de los años, los procesos comiciales se han convertido en la ruta privilegiada de acción social y ciudadana, mediante la cual es posible no sólo expresar la pluralidad existente en el país, sino también impulsar proyectos alternativos al gubernamental.

Sin ser definitivas, hoy en día los mexicanos contamos con normas e instituciones que posibilitan la existencia de procesos electorales equitativos, transparentes y legales, lo que sin duda contribuye a aumentar los márgenes de credibilidad y confianza, tanto en los comicios como en sus resultados y, por consecuencia, en quienes ocupan los puestos de gobierno y representación.

Sin embargo, la democracia no llega de una vez y para siempre, según se ha constatado a través de los años en distintas latitudes. De igual modo, el avance democrático en muchas ocasiones no es progresivo ni similar en todas las circunstancias. Dentro de un mismo país suelen darse características distintas en cada entidad. De tal manera, en México, el avance democrático no ha sido equivalente: la democratización del Estado no necesariamente implica la democratización de la sociedad. Así, puede darse el caso de un Estado democrático en una sociedad en donde la mayor parte de sus instituciones no sean gobernadas democráticamente (Bobbio, 2000: 64).

Para el sistema democrático resulta trascendental el funcionamiento de las instituciones (como la electoral) en todas las latitudes. Pero, en nuestro país, la construcción de la normatividad electoral estatal ha seguido pautas muy diversas en las distintas entidades federativas; de ahí precisamente, la utilidad de prestar atención a lo que sucede en ellas.

Por ello, en este texto abordo el caso particular del Distrito Federal y la legislación electoral recién aprobada, al presentar una revisión somera de la normatividad electoral y de la nueva reforma al código en la materia (Peschard, 2001: 253; Contreras, 2001:186; Ziccardi, 1998: 60). Destaco dos asuntos nodales desde la perspectiva del fortalecimiento democrático: las modificaciones que afectan las condiciones de la contienda

electoral y, aquellas que impactan el desempeño de la autoridad en la materia, en particular lo relacionado con su autonomía. Asimismo, resalto el contexto político en el cual se dieron los cambios, y sostengo que, en la ciudad capital, las transformaciones legales recientes distan mucho de tener como propósito central perfeccionar nuestra democracia; son consecuencia de las luchas de poder entre los principales actores involucrados. Enseguida me abocaré a intentar demostrarlo.

UNA LARGA HISTORIA DE REFORMAS

La historia de la normatividad electoral en el Distrito Federal ha sido intensa. En apenas once años de su promulgación, el Código Electoral del Distrito Federal se ha aplicado en cuatro procesos electorales constitucionales y ha sido objeto de ocho reformas; la última culminó con su abrogación y sustitución por el Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales (CEDF).² Esas modificaciones a la ley, en los primeros años, fueron resultado de ajustes derivados de su adecuación ante alguna norma superior; más adelante, producto de la experiencia obtenida de la aplicación de la ley. Pero, las más

recientes, parecen sólo intentos por adaptar la ley vigente a los intereses coyunturales de las fracciones legislativas y del gobierno de la ciudad.

El viejo CEDF fue una de las consecuencias más virtuosas de aquella reforma política nacional, llevada a cabo en 1996 (recomiendo ver Emmerich, 2005). Esa reforma significó un importante avance en términos de legitimidad y credibilidad para el sistema político en su conjunto. También, como resultado de ella, se impulsó la negociación como mecanismo idóneo para dirimir diferencias, al tiempo que se reforzó la búsqueda por ampliar y fortalecer una de las facetas de la democracia, aquélla relacionada con la necesidad de contar con procedimientos limpios y equitativos para decidir socialmente quién debe ejercer la autoridad (Bobbio, 2000).

Para el Distrito Federal, la reforma política de 1996 incorporó una serie de cambios que favorecieron su democratización. En especial, las modificaciones introducidas al artículo 122 de la Constitución implicaron transformaciones fundamentales que rebasaban los intentos anteriores de fomentar la participación de los capitalinos. Es incontrovertible el hecho de que las reformas previas habían abierto espacios de participación y representación ciudadana, pero fue a partir de 1996 que se hicieron ajustes

² Las reformas al CEDF se realizaron en las siguientes fechas: septiembre y octubre de 1999; enero de 2001; mayo y diciembre de 2003; octubre de 2005; enero de 2008; y la más reciente, diciembre de 2010.

esenciales en la estructura gubernamental y de representación de la ciudad.

Hay que recordar que si bien el proceso de democratización en el Distrito Federal arrancó propiamente en 1987, con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) como instancia de participación ciudadana, fue con la reforma de 1996 que se instauró su sistema electoral, el cual tuvo un enorme impacto en las estructuras de gobierno de la ciudad. Es en ese contexto donde se inscribe la reforma que abrió la competencia electoral en la ciudad de México con la elección, en 1997, de su jefe de gobierno y, en 2000, la de quienes más adelante fueron llamados jefes delegacionales. Por su parte, los que habían sido representantes de la ARDF se convirtieron en diputados y sus facultades se vieron ampliadas con la transformación de ésta en un órgano legislativo. Entre sus decisiones destaca, sobre todo, la aprobación del marco normativo que en adelante regiría los comicios locales, para lo cual se requería la creación de las autoridades electorales correspondientes.

De tal manera, la I Legislatura de la Asamblea Legislativa del distrito Federal (ALDF) aprobó el 5 de enero de 1999 el CEDF, dando inicio a una intensa historia de cambios, adecuaciones y ajustes que, hoy constatamos, si bien han dado como resultado una mejor norma jurídica para los capitalinos, también han producido una ley que se ha ido adaptando a

las cambiantes coyunturas políticas y ha dado cuenta de los intereses y la voluntad tanto de las distintas fuerzas políticas como del gobierno en turno.

Aquella primera versión del CEDF, promovido y aprobado por la indiscutible mayoría perredista en la ARDF, incluyó algunas de las propuestas vanguardistas que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) no había logrado incorporar al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en la reforma de 1996, tales como las candidaturas comunes y la integración de las autoridades electorales locales. Esto es, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) funcionaron como árbitros realmente independientes y autónomos. Por lo que se refiere a las condiciones de la contienda, a fin de fortalecer la equidad, el código estableció entonces una novedosa fórmula de financiamiento, distinta de la que imperaba a nivel federal, y que posteriormente fue adoptada por el COFIPE en la reforma de 2008. Asimismo, el CEDF incluyó la incorporación de candidaturas con perspectiva de género, además de considerar mecanismos para una efectiva fiscalización de los gastos de campaña, con lo que buscaba fomentar la rendición de cuentas de los partidos políticos.

A la publicación del código siguió la presentación, por parte del Partido

Revolucionario Institucional (PRI), de un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en contra de 82 de sus 290 artículos. La Corte encontró que, efectivamente, 35 de los artículos aprobados por la Asamblea Legislativa eran contrarios a lo estipulado por la Constitución (Mirón, 2008).

Muy pronto el CEDF fue reformado un par de veces más: la primera, para incorporar los cambios ordenados por la corte; y la segunda, para hacerlo congruente con un recién transformado Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, donde ya se consideraba la denominación de las demarcaciones territoriales y de los jefes delegacionales.

En 2001 se volvió a revisar el código por la necesidad de ajustarlo en términos estrictamente técnicos y de racionalidad administrativa. Entre lo más destacable de aquella reforma es la derogación del articulado que obligaba al IEDF a realizar un estudio de factibilidad para crear un registro de electores para el Distrito Federal y emitir credenciales de elector exclusivas para los capitalinos, pues, mediante convenios de colaboración con el IFE, ese tema quedaba resuelto.

Las elecciones de 2000 representaron la gran ocasión para poner a prueba la funcionalidad del marco normativo. Por ello, a partir de esa experiencia comicial, el IEDF llevó a cabo una evaluación seria y profunda de la norma y presentó a la ALDF una propuesta de

modificaciones a la ley, donde se incluían ajustes, adecuaciones y sugerencias. Una gran cantidad de las propuestas entregadas por el IEDF a la ALDF fueron incorporadas en una iniciativa que pretendió reformar de manera integral al código y, habría de solventar algunos de los problemas que se llegaron a presentar en la elección subsecuente.

La iniciativa fue turnada a comisiones donde se consideró procedente; luego se presentó al pleno, donde también fue aprobada, y después se envió al jefe de gobierno para su publicación. Pero, el ejecutivo local no publicó la ley, sino la devolvió al legislativo con múltiples observaciones cuando ya era imposible su aplicación en el proceso electoral siguiente, por el lapso de veda impuesto por la constitución.

En esta ocasión, también la ruta legal fue contaminada por la coyuntura política y el esfuerzo conjunto de la autoridad electoral y del legislativo local resultaron inútiles. Los diputados realizaron sólo unos ajustes mínimos y volvieron a remitir el código al jefe de gobierno, quien, ahora sí, tenía la obligación de difundirlo. En efecto, el CEDF reformado se publicó en la Gaceta Oficial, pero tampoco fue aplicado en los comicios de 2003 (Hernández, 2001). Concluidos éstos, y tan sólo unas semanas después de integrada la III Legislatura, se aprobó una versión de la ley

electoral muy distinta a la previa, con lo que finalmente se impuso la versión del gobernante.

La de 2003 fue una verdadera contrarreforma que cambió dramáticamente la fisonomía del IEDF, acotó su autonomía y restringió el trabajo de sus órganos colegiados. El contexto de esta transformación estuvo marcado por la existencia de relaciones muy tensas entre el legislativo local y la autoridad electoral, provocadas en buena medida por algunas decisiones del IEDF que afectaron al PRD. Entre ellas, destacan las sanciones impuestas por conductas ilegales de ese partido, así como la resolución que acreditó el rebase del tope de los gastos de campaña del candidato perredista a jefe delegacional en Miguel Hidalgo ese mismo año.

Sin haberse aplicado en ninguna elección constitucional, el Código 2003 fue nuevamente modificado en 2005. El dictamen que la Comisión de Asuntos Electorales presentó al Pleno de la ALDF daba cuenta de que factores coyunturales, como el frustrado proceso de desafuero al jefe de gobierno, la integración de lo que entonces se llamó Instituto de la Transparencia (hoy Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal) y la renovación del Consejo General del IEDF influyeron de manera determinante en la negociación y posterior aprobación de la reforma electoral (Larrosa, 2006). La principal novedad de esta reforma fue, sin duda, la

fiscalización de las precampañas, pero los legisladores no dejaron pasar la oportunidad para acotar todavía más la autonomía de la autoridad electoral.

De nueva cuenta, en 2008 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó cambios al CEDF que siguieron una ruta un tanto complicada y dieron como resultado un Código con bastantes abolladuras y de muy difícil aplicación, tal como se evidenció en el proceso comicial de 2009 (Larrosa, 2006).

Los inconvenientes aparecieron apenas fue publicado el código. En efecto, el PRI, el PT (Partido del Trabajo) y la Procuraduría General de la República promovieron sendas acciones de inconstitucionalidad, que motivaron la intervención de la Suprema Corte. Los ministros estuvieron a punto de invalidar en su totalidad el mencionado código al constatar que la ALDF lo había expedido antes de que el Congreso de la Unión hubiera reformado el Estatuto de Gobierno, norma superior a la cual debe ajustarse; empero, dicha reforma fue publicada justo antes de que la corte emitiera su votación definitiva. Así, el máximo tribunal sólo corrigió algunas deficiencias que resultaban claramente inconstitucionales.

De tal manera, y siguiendo una ruta poco ortodoxa, el estatuto de gobierno se modificó en el congreso a fin de actualizar los supuestos del código. Más adelante, también la asamblea atendió las deficiencias y ajustó el

código a lo mandado por la corte. Las adecuaciones consecuentes fueron enviadas al ejecutivo local quien, igual que su antecesor, lo devolvió a la Asamblea con observaciones. Éstas no fueron procesadas por la ALDF, pues, para entonces, de nuevo corría ya el plazo de veda para hacer reformas en materia electoral, tal como lo establece el artículo 105 constitucional.

Por ello, el proceso legislativo quedó inconcluso, pues ni las disposiciones constitucionales ni los desfases con respecto al estatuto de gobierno se solucionaron a tiempo. Así, fue en el ámbito del Consejo General del IEDF donde, mediante acuerdos, se resolvieron casuísticamente diversas situaciones y se evidenció la ineficacia de la norma legal.

El Código 2008 incluyó cambios publicitados como innovaciones y aportaciones de avanzada, pero, dos años más tarde, según el análisis presentado por la Comisión de Gobierno de la V Legislatura de la ALDF, en la práctica resultaron ineficaces y generaron más perjuicios que beneficios.

Aún más: de tal magnitud y cantidad fueron las debilidades del código³ que los legisladores del PRD, PRI y PT que presentaron la iniciativa consideraron inviable un proceso de reforma, el cual implicaría la modificación de un número significativo de

artículos, y optaron por la abrogación de la ley anterior, con lo que, de paso, se hizo innecesario conocer y dictaminar las observaciones que el jefe de gobierno había remitido a la legislatura previa.

Los principales problemas de aplicación de aquella norma fueron reseñados en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma que emite el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (COIPEDF), presentada al pleno en diciembre de 2010. Destaco los que a mi juicio resultan más relevantes:

Fiscalización de los gastos de precampaña. En lo referente a este tema, el Código 2008 establecía un plazo de diez días para realizar la revisión, lo cual resultaba a todas luces insuficiente si se pretendía hacer un trabajo serio que pudiera, eventualmente, conducir a la imposición de una sanción. Ante esta situación, el IEDF optó por otorgar a todos los candidatos un dictamen favorable sobre los gastos de precampaña, independientemente de que en los informes anuales pudieran llegar a detectarse excesos. Con ello, se neutralizó el sentido y el efecto de la ley pues, en los hechos, a nadie se le negó el registro de su candidatura por rebasar los topes de los gastos de precampaña, conducta evidente en múltiples casos.

Violación de los topes a los gastos de precampañas y campañas. Esta infracción

³ Los diputados encontraron necesario modificar más de 174 artículos del Código Electoral del Distrito Federal.

tampoco pudo ser evaluada a cabalidad; por ello, ni siquiera en los casos documentados de excesos en los límites de gastos, los involucrados fueron sancionados. De tal manera, el IEDF no anuló ninguna elección y dio por buenos los reportes presentados por los partidos, aun cuando en muchos de ellos la simulación era evidente.

Retiro de la propaganda de precampañas y campañas electorales. También en este ámbito la norma se quedó corta y no pudo lograr sus objetivos. Aunque en este caso sí se sancionó a los partidos políticos infractores, el propósito de la disposición, evitar la contaminación visual en la ciudad, claramente no se logró.

Actos anticipados de campaña. En este asunto, lejos de inhibir la conducta, la norma provocó una gran confusión. Se presentaron muchas quejas, pero a nadie se impuso la sanción de negarle el registro de su candidatura. La compleja descripción normativa de ese tipo de conductas hizo imposible acreditarlas en los hechos, por lo que no hubo forma de imponer sanciones, a pesar del notorio despliegue de actos proselitistas.

Además de los temas apuntados arriba, el código abrogado presentaba problemas de redacción, semántica, conceptuales y formales, como las referentes a los informes de gastos de los procesos de selección interna de candidatos de los partidos políticos, por

ejemplo, o bien las inconsistencias entre el Estatuto de Gobierno y el Código Electoral en cuanto a la representación proporcional. Otras razones tuvieron que ver, según el legislador del PT, Adolfo Orive, con la intención de evitar la división del voto de izquierda y que las candidaturas ciudadanas no representaran una vía de entrada por parte del gran capital y el crimen organizado al gobierno de la ciudad.

EL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL

Según se desprende de lo apuntado antes, la ciudad requería de un código que resolviera las inconsistencias jurídicas del anterior y, de paso, de cara a las siguientes elecciones, ajustara la normatividad electoral a las necesidades políticas del partido gobernante y del jefe de gobierno, quien presentó una iniciativa de reforma a la ALDF.

Los diputados de la V Legislatura aprobaron un nuevo ordenamiento, el cual incluye grandes cambios que impactan desde la organización y desarrollo de los procesos electorales⁴ hasta el funcionamiento de las autoridades electorales,⁵ las actividades de los partidos políticos, hasta los procedimientos

⁴ Libro Cuarto. De los procedimientos electorales.

⁵ Libro Segundo. De las autoridades electorales.

sancionadores.⁶ Sin embargo, el punto de mayor controversia fue, indudablemente, el desmesurado incremento de requisitos a las Asociaciones Políticas Locales (APL) para convertirse en partido político,⁷ y también el tema de la equidad de género en las candidaturas.⁸

En ese sentido, la reforma 2010 se quiso presentar ante la opinión pública como un proyecto de grandes dimensiones a partir del cual se adecuaría la normatividad electoral a las nuevas condiciones de vida política de la ciudad capital. Sin embargo, el contexto político donde se presentó y el gran peso de la discusión en torno al encarecimiento de los requisitos para el registro de los partidos políticos, como una acción con dedicatoria al grupo político contrario al gobierno capitalino, demeritó el resultado. Todo indicó que esta reforma, promovida por el PRD, fue motivada principalmente por el temor del jefe de gobierno ante la aparición de nuevos partidos locales que pudieran afectar su política clientelar y su maquinaria territorial corporativa.

Vale la pena recordar de nueva cuenta a Bobbio, quien sostiene que en toda sociedad compleja hay dos grandes bloques de poder jerárquico y descendente: la gran empresa y la administración pública, y hasta que estos dos

bloques resistan la presión de las fuerzas de abajo, no se puede hablar de la transformación democrática (Bobbio, 2000: 66). Así, cuando el gobierno perredista de la Ciudad de México antepone sus intereses a las demandas y necesidades ciudadanas en los ajustes realizados en materia electoral, no está procurando el sistema democrático local, sino un retroceso.

Por otro lado, siguiendo a Douglas Rae, la reforma al código electoral del Distrito Federal obra en ventaja de los partidos políticos grandes y perjudica a los de menor presencia. En consecuencia, la ley electoral integra el sistema de partidos parlamentarios y, en muchos casos, prefabrica las mayorías. Además, cuando los dirigentes de los partidos gobernantes redactan las leyes, la parcialidad se adecua a la idea escéptica de la naturaleza humana (Rae, 1967: 90).

Esto quedó de manifiesto, de un lado, por la intensa actividad que la reforma electoral generó, no sólo en la ALDF, sino también en el Senado. Y de otro, por su acelerada publicación. Todo ello, me parece, permite suponer que ésta, como otras reformas previas, también fue hecha a la medida de la coyuntura.

La reforma al código empezó cuando el jefe de gobierno envió a la ALDF una iniciativa que perseguía, prioritariamente, endurecer los requisitos para registrar partidos políticos locales en la capital de la República. Con esta

⁶ Libro Quinto. De las faltas administrativas y sanciones.

⁷ Artículos 209 al 220.

⁸ Artículo 296.

iniciativa Ebrard pretendió, fundamentalmente, evitar que René Arce y Víctor Hugo Círigo registraran el llamado Partido de la Ciudad, con el cual buscaban participar en las elecciones locales de 2012.

La respuesta apareció en el Senado, donde se presentó y aprobó un dictamen promovido por el propio senador Arce y la senadora priísta María de los Ángeles Moreno, el cual inhabilitaba la intencionalidad del jefe de gobierno, mediante la modificación de los artículos 121 y 122 de la norma superior, esto es, del Estatuto de Gobierno.

El dictamen aprobado por la Comisión del Distrito Federal del Senado establecía el registro condicionado de los partidos políticos locales. Con base en el resultado de las elecciones se obtendría el registro definitivo en caso de alcanzar el 2% de la votación para jefe de gobierno y diputados a la ALDF. Se establecía también que los partidos deberían constituirse por capitalinos, sin intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente y sin afiliación coaccionada. Para su constitución, los partidos deberían comprobar al menos un año de actividad política en el Distrito Federal, contar con una lista de afiliados con un número no menor al 0.26% del listado nominal de electores de la capital, y que incluyera además, los nombres y cargos de los integrantes. Verificados los requisitos por el IEDF, el registro legal surtiría efecto a partir de

agosto del año previo a la elección; para su financiamiento se les otorgaría 2% del monto correspondiente a los demás partidos; y se les reconocía el derecho a conformar frentes, coaliciones y candidaturas comunes en los términos en los que el Código electoral los fijara.

El punto clave de esta iniciativa era, desde luego, el establecimiento del 0.26% del listado nominal para el registro de los partidos políticos locales, cifra igual a la que exige el COFIPE para los partidos nacionales, pero que reducía a la mitad la vigente en el Distrito Federal hasta entonces.

El dictamen fue aprobado en comisiones desde septiembre de 2010 y, a finales de octubre, cuando iba a ser discutido por el pleno, fue retirado a petición del senador Carlos Navarrete. Después, el mismo documento fue publicado en la Gaceta Parlamentaria y bajado del orden del día en dos ocasiones más para, finalmente, ser “desaparecido” del área de servicios parlamentarios, motivo por el cual ya no se sometió a discusión en la última reunión del segundo periodo ordinario de sesiones de 2010.⁹

La “pérdida” del expediente fue interpretada por los promotores de la reforma como una estrategia del gobierno del Distrito Federal para impedir la constitución de partidos

⁹ En *La Jornada*, 5 de noviembre de 2010.

políticos locales. Esto generó el enfrentamiento entre las distintas bancadas, dado que se evitó hasta la discusión del mismo.¹⁰ Se dijo que el documento no fue incluido en el orden del día porque tres senadores, Federico Doring (PAN), Alfonso Sánchez Anaya (PRD) y Ricardo Monreal (PT) retiraron sus firmas, lo cual no es posible porque contraviene el reglamento del Senado.

Jesús Murillo Karam declaró entonces: “No podemos inaugurar una chicana de este tamaño, hay elementos suficientes para saber que ese dictamen estuvo, no puede convertirse en procedimiento legislativo desaparecer un expediente; hacerlo con cinismo y reírse acredita una actitud plenamente antidemocrática y se van a arrepentir”.¹¹ No obstante, la presión del Gobierno del Distrito Federal (GDF) fue tanta que logró posponer la discusión del dictamen en el Senado para más adelante.

Mientras esto sucedía en la cámara alta, los diputados de la Asamblea, en apenas hora y media, aprobaron en comisiones el dictamen de un nuevo código, mismo que pasó al pleno dos días después y fue publicado cuatro días más tarde. El eje de esta reforma era elevar los requisitos para registrar partidos

a 2% del listado nominal, comprobable en cada una de las 16 delegaciones.¹²

Así nació el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (COIPEDF) conocido también, por estas características, como la Ley Ebrard, cuya historia continuó con la acción de inconstitucionalidad que la dirigencia nacional del PRI promovió en contra de varios de sus artículos.

LA INICIATIVA EBRARD

La ruta de aprobación del COIPEDF fue expedita y con una precisión política incuestionable. El Código 2010 se aprobó en la Comisión de Asuntos Político Electorales el 14 de diciembre y, en el pleno, el día 16. A pesar de que contaba con 30 días para hacerlo, y de que había por lo menos otras tres leyes de gran relevancia aprobadas con anterioridad no enviadas a la Gaceta Oficial,¹³ el GDF publicó la nueva ley casi de inmediato, el 20 de diciembre.

El *timing* fue preciso. Un día después de publicado el nuevo código en la Gaceta del Distrito Federal, el IEDF debía hacer pública la convocatoria para el registro de nuevos

¹⁰ Cuando se puso a consideración del pleno si se incorporaba la discusión al orden del día, sin documento, esta opción fue rechazada por 60 votos contra 31.

¹¹ *Milenio*, 2010.

¹² COIPEDF, Art. 21, fracción I

¹³ La Ley de Maternidad Subrogada, aprobada el 30 de noviembre de 2010; la Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable, del 3 de diciembre; y la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, del 26 de noviembre.

partidos. De no haberse difundido la nueva norma, se hubiera tenido que aplicar el código vigente desde 2008.

Se trataba de una reforma nacida en el gobierno de la ciudad, desde donde fue bien operada. Por como se dieron los hechos, es muy probable la intervención de Marcelo Ebrard en el proceso parlamentario del Senado, a través de un grupo de la fracción perredista que obstruyó la aprobación de las modificaciones al Estatuto de Gobierno, donde se incluían requisitos accesibles para el registro de partidos políticos locales, así como en la negociación con los grupos parlamentarios del PAN y del PRI en la ALDF para obtener su apoyo.

De tal manera, si bien la iniciativa de reforma fue presentada por el PRD, PRI y PT, el Código se aprobó con el respaldo de todos los grupos parlamentarios, con 50 votos a favor y sólo ocho en contra, todos ellos de diputados perredistas. El voto dividido del PRD se originó a partir de diferencias surgidas en torno al tema de la equidad de género, mientras que el aval de las oposiciones fue posible a cambio de incorporar algunas propuestas orientadas a acotar el uso electorero de programas sociales en tiempos de campaña.

Ciertamente, el código resuelve buena parte de las inconsistencias de la ley anterior. Sin embargo, presenta graves inconvenientes, por lo menos, en dos flancos: por un lado, la nueva norma contiene disposiciones que

merman la autonomía del Instituto Electoral del Distrito Federal, al incluir la participación de las diversas fuerzas políticas en los trabajos y decisiones del órgano electoral. La norma avala la participación de los partidos políticos en las comisiones del IEDF, con lo que se evidencia su interés por controlarlo: “los partidos se han arrepentido de crear órganos autónomos y quieren apropiárselos”, en palabras de Eduardo Huchim.¹⁴ En este punto, desde luego, hubo consenso entre todos los institutos políticos.

Por el otro lado, el nuevo código impone condiciones inalcanzables que, en los hechos, anulan toda posibilidad de que surjan partidos locales, convirtiéndose así en una contrarreforma que restringe los derechos políticos de los capitalinos. Como se mencionó, este asunto afectaba directamente los intereses de una fracción disidente del PRD, que fue apoyada por el PRI, pero, sobre todo, impactaba la vida democrática de la ciudad. Con ello, después de aprobado el Código, el partido tricolor solicitó la intervención de la Suprema Corte para modificar el articulado, y el máximo tribunal le dio la razón en algunos puntos.

A pesar del tono político que caracterizó esta reforma, es imposible negar que se incorporó a la legislación aspectos sustantivos, entre los que destacan los siguientes: la reingeniería de las estructuras de las

¹⁴ *Rumbo de México*, 30 de diciembre de 2010.

autoridades electorales; la redefinición de las atribuciones de las contralorías internas del IEDF y del TEDF; los mecanismos para hacer más eficiente la fiscalización; la adecuación de la cuota de género; los ajustes a la fórmula de representación proporcional; la revisión de los actos anticipados de campaña; la reglamentación de la propaganda en medios de comunicación; la revisión de los topes de gastos de campaña e informes de precampaña; la reglamentación del voto en el extranjero de los capitalinos; y, desde luego, el endurecimiento de los requisitos para el registro de los partidos políticos locales.

LOS PRINCIPALES CAMBIOS

Autoridades electorales. Como ha sucedido en las más recientes reformas a la ley electoral local, los cambios impactan la estructura y funcionamiento de la autoridad electoral, particularmente del IEDF, siempre con la intención de acotar la autonomía de estos órganos, a fin de que resulten cada vez menos incómodos a las fuerzas políticas del Distrito Federal.

Así, en 2010 las transformaciones significaron fundamentalmente el redimensionamiento de las atribuciones de las contralorías internas de ambas instituciones, las cuales gozan de gran autonomía aun cuando no pueden destituir o remover a los

consejeros o magistrados, pues es facultad de la ALDF, quien los nombra.¹⁵

El nuevo Código contempla la regulación de la Contraloría General del IEDF¹⁶ ya que en la ley anterior no había forma de remover a su titular.¹⁷ También se señala que las contralorías serán sujetos de programas anuales de auditorías, según el artículo 35 del COIPEDF.

Por lo que se refiere al IEDF, la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización permanece como órgano con autonomía de gestión,¹⁸ y además, la forma modificada del nombramiento de su titular deja serias dudas sobre la intención de los partidos políticos de intervenir en la vida del Instituto. En este sentido, el proyecto de resolución de la Corte, presentado por el ministro Aguirre Anguiano proponía invalidar también el artículo 88 por ser violatorio de la autonomía del IEDF, al especificar que el nombramiento del titular de dicha Unidad lo hará el Consejo General, de entre una terna propuesta por el Contador Mayor de Hacienda de la ALDF. Una mayoría de seis ministros se pronunció por declarar inconstitucional esta forma de designación. Sin embargo, porque se requieren ocho votos para declarar la invalidez, la norma no se alteró.

¹⁵ COIPEDF. Artículo 85.

¹⁶ COIPEDF. Artículo 84-87.

¹⁷ COIPEDF. Artículo 88.

¹⁸ Capítulo VII. Órganos con autonomía técnica y de gestión. Artículos 83 y 88.

Con relación a la estructura interna del IEDF, la Asamblea Legislativa hizo adecuaciones por considerar que la existente “no reflejaba a cabalidad las tareas sustantivas del IEDF”.¹⁹ Destacan, entre ellos, la creación de la Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana²⁰ y la correspondiente Comisión de Participación Ciudadana,²¹ con el propósito de que el Instituto pueda hacerse cargo de los aspectos relacionados con la organización de los procesos a los que se refiere la Ley de Participación Ciudadana,²² así como de las tareas vinculadas al funcionamiento de los Comités Ciudadanos; esto es, la capacitación, evaluación y resolución de los conflictos que se generen dentro de dichos comités, y de la organización de plebiscitos y referéndums.

Asimismo, y a diferencia de lo que ocurre en el Instituto Federal electoral (IFE), la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional se convierte en Unidad Administrativa, al tiempo que la Junta Ejecutiva es transformada en

Junta Administrativa, integrada por el consejero presidente, quien funge como presidente de la misma, los titulares de las Secretarías Ejecutiva y Administrativa, así como los Directores Ejecutivos, todos con voz y voto. La Junta Administrativa es la encargada de velar por el buen desempeño y funcionamiento administrativo de los órganos del IEDF, y también de supervisar la administración de los recursos financieros, humanos y materiales del organismo.²³ El razonamiento detrás de este cambio, según la iniciativa, se relaciona con el hecho de que los asuntos donde se involucran recursos humanos, financieros y materiales generan diferencias entre los integrantes del máximo órgano de dirección: “Los cambios en la estructura administrativa habrán de resolver esa situación y le da “mayor claridad a sus atribuciones (de la Junta Administrativa) con el único fin de que el Consejo General conozca sólo la información de índole administrativo que sea indispensable”.²⁴ El titular de la Secretaría Administrativa es nombrado unilateralmente por el consejero presidente, sin ninguna intervención del órgano colegiado.²⁵

De igual forma, se crea el llamado Comité para el Voto en el Extranjero, cuyo encargo será coordinar las actividades

¹⁹ Iniciativa con proyecto de decreto por el cual se abroga el Código Electoral del Distrito Federal y se emite el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, noviembre, 2010.

²⁰ COIPEDF. Artículo 74.

²¹ COIPEDF. Artículo 45.

²² El Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del DF tiene fecha del 27 de mayo de 2010. Disponible

es <http://es.scribd.com/doc/32049682/Ley-de-Participacion-Ciudadana-del-DF>. La ley fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de marzo de 2011. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/LPCDF.pdf>

²³ COIPEDF. Artículo 74.

²⁴ Iniciativa con proyecto de decreto por el cual se abroga el Código Electoral del Distrito Federal y se emite el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²⁵ COIPEDF. Artículo 58, fracción III.

tendientes a recabar el voto de los defensores residentes fuera del país, para la elección de jefe de gobierno.²⁶

Cuando lo que debería promoverse es el fortalecimiento de la autonomía de las autoridades electorales, el nuevo Código extralimita a los representantes de partidos políticos y diputados locales en su injerencia en el trabajo del Instituto pues contempla, a partir de una propuesta del PRI, la incorporación de los partidos políticos a las comisiones del Consejo, con el mismo esquema que venían participando en el Consejo General. Así, en adelante, estarán integradas por tres consejeros con voz y voto, y un representante de cada partido solamente con voz, excepto en las de Asociaciones Políticas y Fiscalización. También se autoriza la incorporación de un representante de cada grupo parlamentario, con derecho a voz, en las Comisiones de Organización y Geografía Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Estos cambios hacen que ahora los partidos políticos tengan mayor injerencia en las actividades del IEDF. Los representantes y diputados locales, además de participar en el Consejo General, intervendrán en las sesiones de la mayoría de las comisiones de este órgano electoral,²⁷ vulnerando con ello los principios de autonomía y certidumbre que dieron origen a

estas instituciones con el propósito de organizar los comicios de una manera democrática, libre y ciudadana. Hoy sin embargo, parece que a los partidos no les resulta suficiente la rendición de cuentas que las comisiones hacen ante el Consejo General, sino que buscan influir en la toma de decisiones, en la organización del proceso electoral y, de paso, en la distribución de plazas y responsabilidades administrativas hacia el interior de dicho órgano definido en la ley como autónomo. De tal manera, los principios de autonomía quedan severamente vulnerados y muy probablemente serán cuestionados en las elecciones de 2012.

Con respecto al Tribunal Electoral del Distrito Federal, la iniciativa menciona en su exposición de motivos que el Código 2008 fue omiso en lo que se refiere al andamiaje institucional, por lo que en la nueva ley se detallan tanto las áreas internas como sus atribuciones. Se hace referencia a la Secretaría General, Secretaría Administrativa, Dirección General Jurídica, ponencias, coordinaciones y Centro de Capacitación Judicial.

Nada se dice en la exposición de motivos sobre una transformación sustantiva en la vida del Tribunal, la que se refiere a la elección y reelección de su presidente. Sin embargo, en el código sí se incorporó un cambio que hace posible la elección del magistrado presidente, por un periodo de

²⁶ COIPEDF. Artículo 57.

²⁷ COIPEDF. Artículo 37.

cuatro años en lugar de dos, con posibilidad de reelección,²⁸ hecho concretado apenas unos días después de publicado el código, pues concluía su primer periodo Adolfo Riva Palacio, presidente en funciones.

Partidos políticos. El tema del registro de los partidos políticos locales fue sin lugar a dudas el eje de esta reforma, porque detrás de dicho cambio estaba la clara intención de Marcelo Ebrard de impedir la constitución del llamado Partido de la Ciudad, y de cerrar así la competencia al PRD en la ciudad, hecho por demás lamentable, pues, apenas con la reforma constitucional de 2007 se dio el reconocimiento de derechos políticos fundamentales de los capitalinos, al abrir a la población del Distrito Federal la posibilidad de tener partidos políticos locales, anhelo postergado durante años. Sin embargo, el desfase entre la aprobación del código y del Estatuto de Gobierno complicaron la instrumentación de la norma. Fue hasta abril de 2008 cuando entraron en vigor las modificaciones al Estatuto que permitían los partidos locales. Esas reformas tenían posibilidades de concretarse de cara a las elecciones de 2012, pero el incremento en los requisitos de la ley local, complicaba sobremanera tal pretensión.

En efecto, el Código de 2008 exigía un número de afiliados equivalente al 0.5 de la

lista nominal; la nueva ley sube ese porcentaje a 2%²⁹, exigiendo para la constitución de un partido político una afiliación ocho veces mayor. Destaca la incongruencia de que el 0.5% exigido anteriormente es el doble de lo que se pide en el COFIPE para constituir partidos políticos nacionales (0.26%), pero el 2% que impone el Código vigente, rebasa la mayoría de los umbrales fijados por las legislaciones electorales locales. En efecto, sólo en Chiapas el porcentaje requerido es de 3;³⁰ en Baja California Sur de 2.5;³¹ en Morelos,³² Nayarit³³ y San Luis Potosí³⁴ de 2%. En todos los demás estados (salvo Aguascalientes, donde no hay partidos políticos locales) el porcentaje del listado requerido está muy por debajo, siendo el menor el de Baja California,³⁵ con 0.1%.

El registro de nuevas opciones políticas implicaba necesariamente el incremento de la competencia y eso fue algo que desde el gobierno de la ciudad se decidió limitar mediante cambios a la normatividad que imponían requisitos inalcanzables. Así, el

²⁹ COIPEDF. Artículo 214.

³⁰ Artículo 54. Código de Elecciones y de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas.

³¹ Artículo 38. Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.

³² Artículo 30. Código Electoral para el Estado de Morelos.

³³ Artículo 35. Ley Electoral del Estado de Nayarit.

³⁴ Artículo 26. Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.

³⁵ Artículo 45. Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California.

²⁸ COIPEDF. Artículo 161.

encarecimiento del registro no pudo tener otra motivación que cerrar el sistema de partidos y rehuir la competencia, conculcando derechos políticos fundamentales. No obstante, el argumento formal, expuesto en la iniciativa, fue que los partidos políticos reciben privilegios importantes, por lo que su registro no debe ser un trámite flexible y desapegado de dos principios: acreditar una verdadera representatividad y cumplir con una serie de formalidades que evidencien su papel en la organización democrática vigente. Esto se tradujo en la imposición para obtener el registro como partido político en el Distrito Federal, del requisito de contar no solamente con el apoyo de 2% de la lista nominal de la entidad, sino que debía ser en cada una de las 16 delegaciones (la iniciativa establecía 14, pero fue aumentado a la totalidad, en el pleno) y la realización de asambleas con 1,000 afiliados por cada Delegación, así como una asamblea constitutiva con al menos 80% de sus delegados electos en asambleas delegacionales.³⁶

De tal manera, los requisitos en el Distrito Federal para registrar un partido político local, resultaban mucho más altos que para el caso de un partido nacional. No sólo eso, sino que los propios partidos políticos nacionales, difícilmente podrían exhibir un padrón de

miembros activos de ese tamaño y con tales características.

La Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad promovida por el PRI, en el sentido de declarar alejado de la Constitución el artículo 214 del COIPEDF. Los ministros coincidieron en que no existía ningún elemento racional para imponer la obligación de contar con un mínimo de 2% de afiliados de la lista nominal en cada una de las 16 delegaciones, y resolvieron que esa disposición era desproporcionada y que hacía nugatorio el derecho a asociarse políticamente. Declararon la inconstitucionalidad del mencionado artículo porque “impide el derecho democrático de representación de las minorías y porque resultan irracionales y excesivos los requisitos legales para que una agrupación política conforme un partido político en la capital”.³⁷

Los argumentos esgrimidos por los ministros fueron contundentes. Aguirre Anguiano sostuvo que en el artículo 214 “hay una traba en la ley que dificulta, si no es que impide, la formación de partidos de carácter local”,³⁸ “es inconstitucional porque impide el derecho democrático de representación de las minorías y porque resultan irracionales y excesivos los requisitos legales para que una agrupación política local conforme un partido

³⁶ COIPEDF. Artículo 214.

³⁷ *El Financiero*, 2011.

³⁸ *La razón*, 2011.

en la capital”.³⁹ José Ramón Cossío consideró que un partido político no tiene por qué mostrar su presencia fragmentada en términos de demarcaciones, cuando lo que se pretende es construir la representación total de una entidad federativa. “Este es un criterio totalmente arbitrario porque introduce como criterio de constitución un criterio de representación”.⁴⁰ Por su parte, Fernando Franco sostuvo que el 2% de la lista nominal del DF son 137,640 ciudadanos, lo que sería pedir más militantes para obtener el registro como partido que votos en una elección para mantenerlo, ya que para conservar el registro también se debe obtener por lo menos 2% de los votos, y rara vez vota más de 60%.⁴¹

No obstante, la Corte admitió la posibilidad de que la ALDF pueda emitir una nueva reforma manteniendo el requisito del 2%, pero de la lista nominal de todo el Distrito Federal (ya no por delegación), los ministros consideraron que el requisito del porcentaje como tal es válido y de libre configuración para los congresos locales.

Habrà que observar cómo la mayoría perredista procesa este mandato del máximo tribunal, calificado por el diputado Alejandro Sánchez Camacho como una “triquiñuela” política.⁴²

³⁹ *Milenio*, 2011.

⁴⁰ *El Gráfico*, 2011.

⁴¹ *Reforma*, 2011.

⁴² *El Sol de México*, 2011.

Cuotas de género. Respecto a las cuotas de género, el COIPEDF presenta avances importantes. Aunque no se alcanzó la equidad en el reparto de puestos ni se pudo establecer un 50% de las candidaturas para cada género, se modificó el artículo 296 donde se establece que en las candidaturas a diputados, por el principio de mayoría relativa y a jefes delegacionales, la proporcionalidad para registrar propietarios de un mismo género deja de ser de 70/30 para fijarse en 60/40. A pesar de que surgieron muchas expectativas al respecto, se mantuvo el género indistinto en el caso de los suplentes, con el argumento de no trastocar los derechos políticos de los candidatos a puestos de elección popular, de elegir a su suplente. Se ignoró así una posible solución al problema de la simulación, generado con el registro de una fórmula que incorpora a una mujer como propietaria, pero con un suplente hombre quien, después de la elección, sustituye a la propietaria, burlando la ley. Según la diputada Maricela Contreras, el PRI fue quien se opuso a los candados “antijuanitas”, lo que fue aceptado por el PRD a cambio de que dieran su voto al código. Ello, agregó, es una muestra de la violencia institucional de un órgano responsable de cuidar la democracia. “Negociaron a las mujeres por llegar a los acuerdos”.⁴³

⁴³ *La Jornada*, 2010.

Para el caso de las candidaturas de representación proporcional, no se podrá registrar más de 54% de propietarios de un mismo género y se garantizará la presencia de dos candidatos del mismo género en los primeros cinco lugares de la lista.

Las diputadas Maricela Contreras y Valentina Batres proponían la postulación de 50% de candidaturas para diputados y jefaturas delegacionales, y también, suplencias del mismo género, equidad en el Consejo General del IEDFy en el pleno del TEDF.

En opinión de la diputada Contreras el nuevo código constituye un retroceso democrático, “un atentado contra los derechos políticos de las mujeres”⁴⁴ porque limita la participación igualitaria y política de las mujeres en los cargos de elección popular,⁴⁵ además de que se ignoró una iniciativa suscrita por la mayoría de las diputadas de la ALDF de todos los grupos parlamentarios, donde se establecen criterios de paridad en el Código Electoral.

PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Informes de precampaña. Con el nuevo código se busca evitar la generación de múltiples y diversas interpretaciones por parte de las autoridades electorales. La experiencia de la

aplicación de la norma deja evidencia de que, en varios casos, la autoridad comicial no distinguió entre la publicidad electoral y la de connotación política, vinculada con la libertad de expresión. De tal manera, con las reformas a la ley se pretende impedir que los informes de actividades de los servidores públicos no sean considerados como propaganda electoral, además de establecer el periodo en el que podrán difundir este tipo de actividades.

Duración de precampañas. El nuevo código indica que las “precampañas de candidatos al cargo de jefe de gobierno no podrán durar más de 50 días y no podrán extenderse más allá del día 18 de marzo del año de la elección”.⁴⁶ El plazo previsto no se ajusta al límite ordenado en la Constitución, pues ésta dispone que las precampañas no podrán extenderse más allá de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales, razón por la que la Corte lo invalidó. En el Distrito Federal la campaña para jefe de gobierno sólo puede durar 60 días; el límite de la precampaña es entonces de 40 días.

Fiscalización. En el COIPEDF se propone un nuevo esquema de fiscalización para precampañas que contempla la presentación por parte de los partidos políticos de un informe general, y también de informes trimestrales de

⁴⁴ Cimac Noticias. Disponible en <http://www.cimacnoticias.com/site/10110811-Alerta-ante-evetua.44926.0.html>

⁴⁵ COIPEDF. Artículo 299.

⁴⁶ COIPEDF. Artículo 224.

sus gastos.⁴⁷ Se fijan plazos más certeros para partidos y candidatos en la rendición de cuentas, así como sanciones cuando sean omisos en la rendición de informes y otros requerimientos.⁴⁸ De igual modo, se concretaron cambios que hacen más expedita la fiscalización en los partidos políticos y se amplían las facultades del IEDF para investigar en forma amplia e inquisitiva la presunta adquisición irregular de cualquier tipo de tiempo aire en radio o televisión.⁴⁹

Reglamentación de propaganda. Con la reforma más reciente, el Código electoral regula la utilización de colores por parte de las instituciones de la administración pública local. Desde el inicio de las campañas y hasta la conclusión de la jornada electoral, las autoridades locales y federales deberán suspender las campañas publicitarias de todos los programas y acciones gubernamentales, excepto las de información, las relativas a los servicios de salud, educación y las necesarias para la protección civil.⁵⁰ No podrán utilizar ni aplicar programas emergentes destinados a la ciudadanía en época de campañas electorales, salvo en casos de desastres naturales y de protección civil. Además se prohíbe utilizar la imagen del jefe de gobierno, jefes delegacionales, titulares de las secretarías o

cualquier otra autoridad administrativa del Distrito Federal.

Voto en el extranjero. Se integra un Comité que habrá de coordinar las acciones para recabar el voto de los capitalinos residentes en el extranjero rumbo a la elección del jefe de gobierno en 2012.⁵¹ Dicho comité está integrado por tres consejeros con derecho a voz y voto, así como un representante por partido y grupo parlamentario acreditado ante el Consejo General, con derecho sólo a voz.

El comité tiene la obligación de proponer al Consejo General los mecanismos para promover y recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero, en agosto del año previo a la elección. Asimismo, tiene entre sus facultades proponer al consejero presidente los convenios necesarios con autoridades federales, instituciones académicas y organizaciones civiles para la organización de la elección para jefe de gobierno en el extranjero, así como para la promoción del voto. El IEDF buscará la firma de convenios con el IFE, con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR) del gobierno capitalino, así como con organizaciones civiles.

Informaciones diversas revelan que hay entre 300 mil y 850 mil defechos que viven en el extranjero; de ellos casi 90 por ciento lo hacen en Estados Unidos y el resto en España,

⁴⁷ COIPEDF. Artículo 266.

⁴⁸ COIPEDF. Artículo 267.

⁴⁹ COIPEDF. Artículos 322, 373.

⁵⁰ COIPEDF. Artículo 320.

⁵¹ COIPEDF. Artículo 57.

Alemania y Francia. El número de potenciales electores estará determinado por el mecanismo que se establezca para recabar el voto, que puede ser vía postal, presencial o bien por Internet.⁵² En mi opinión, antes de instrumentar esta reforma, valdría la pena considerar los resultados de las experiencias en Michoacán, Morelos y Zacatecas, entidades cuyas legislaciones contemplan el voto en el extranjero, así como el rotundo fracaso del IFE en 2006, tal como dan cuenta sus propios datos. "Por primera vez en la historia electoral mexicana ciudadanos que residen en el extranjero ejercieron, vía postal, su derecho a votar por Presidente de la República. El IFE recibió 54,780 solicitudes de registro LNERE, de las cuales fueron aprobadas 40,876. En total 81% (de los ciudadanos residentes en el extranjero) concluyó el proceso de inscripción enviando su voto; esto es, se contaron 32,632 votos del extranjero" (IFE, 2006). Para el caso del Distrito Federal, si bien políticamente correcto para un jefe de gobierno, casi precandidato presidencial de su partido, de cara a las cifras históricas, el proyecto significa un ejercicio inútil y costoso.

Financiamiento privado. Las modificaciones incorporadas al código, elevaron las aportaciones privadas a los partidos, de 10 a 15%, a pesar de que la restricción anterior tenía como propósito cerrar

el paso a aquellas que pudieran ser de procedencia dudosa. Asimismo, se aumentó a 3 el porcentaje del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes para la generación y fortalecimiento de liderazgos femeninos y, al menos, 2% el destinado a los jóvenes.⁵³

Redes sociales en las precampañas. El artículo 223 buscaba restringir el uso de las redes sociales, afectando particularmente a los panistas que utilizan frecuentemente de tales redes. Sin embargo, el fallo de la Corte modifica la norma y establece que los precandidatos podrán contratar propaganda en internet, prensa escrita y vía telefónica sin restricciones. En efecto, el Pleno de la Corte, sin mayor debate pues los ministros ya se habían pronunciado contra normas locales que han buscado limitar que la propaganda electoral llegue a otros medios de comunicación, resolvió que la fracción VII de ese artículo era violatoria de la Constitución que únicamente prohíbe a candidatos y partidos la contratación de publicidad en radio y televisión.

Guerra sucia. En el COIPEDF quedó estipulada la obligación de evitar la guerra sucia entre candidatos durante las precampañas y campañas, así como la posibilidad de sancionar a quien promueva propaganda negativa ilícita. Para ello se

⁵² *Excélsior*, 2011.

⁵³ CEPDF. Artículo 222, XVII.

otorgan más facultades al IEDF, a fin de que supervise y corrobore no incurrir en calumnias y ofensas que denigren a los candidatos, partidos políticos, instituciones o terceros, y actúe en consecuencia, y al TEDF para, mediante un procedimiento sumario, revise las decisiones emitidas por la autoridad electoral sobre la materia.

Geografía electoral. Se elimina la fracción que establecía que la variación de la población entre un distrito y otro no podría ser mayor o menor de 15%. Se incorpora la disposición de que el trazo de las secciones electorales atenderá a los límites de las colonias o localidades, y la manzana sea la base geográfica de las secciones electorales.⁵⁴

REFLEXIÓN FINAL

La teoría dice que las reformas electorales deberían servir para mejorar los mecanismos mediante los cuales los ciudadanos eligen a sus gobernantes y representantes, para así legitimar el acceso al poder político (Nohlen, 2004:14). Sin embargo, eso no siempre sucede; por el contrario, son muchos y frecuentes los casos en que las reformas responden a la coyuntura política en la cual se dan, y son, también, determinantes de nuevas condiciones políticas (García, 1978).

Como se ha mencionado en este texto, las reformas electorales suelen responder a coyunturas e intereses políticos específicos, y la más reciente modificación del Código Electoral del Distrito Federal no es la excepción. Si bien, como señala Gary Cox, las leyes electorales no se modifican fácilmente siempre y en cualquier lugar, sí corresponde a los gobernantes buscar cambiar esas normas si ello conviene a sus intereses (Cox, 2004).

De este modo, los sistemas electorales tienden a ser duraderos cuando el régimen electoral no haya llegado a simbolizar un régimen político impopular y esto origine que los dirigentes no estén presionados para reescribir el código; o cuando los ganadores piensen que la situación electoral ha cambiado y, por lo tanto, las viejas reglas ya no les sirvan lo suficiente; o cuando exista una incertidumbre sustancial contra la cual incluso los ganadores deban asegurarse (Cox, 2004: 37-38).

La reforma electoral de 2010 tuvo una motivación coyuntural. Por ello, fue promovida desde el ejecutivo de la ciudad como instrumento político utilizado por el partido en el gobierno, de cara a los procesos electorales del próximo año. Hasta ahí no hay sorpresa. Lo asombroso es la elaboración de leyes *ad hoc* a las necesidades de los gobernantes.

De tal manera, la norma electoral que hoy rige a los capitalinos encareció sobremanera el registro de los partidos

⁵⁴ CPDF. Artículo 283.

políticos locales, por así convenir al partido gobernante y no a la población; avanzó en la intromisión de los partidos en el IEDF y, por ende, en la pérdida de la autonomía de la autoridad electoral, con el claro propósito de controlar al árbitro de este sector.

Por otro lado, en esta reforma se perdió la posibilidad de contribuir a que las autoridades electorales resuelvan la grave crisis de credibilidad ante la opinión pública por la constante intromisión del gobierno local y la falta de voluntad de sus integrantes por hacer valer su autonomía. También se dejó pasar la oportunidad de borrar la llamada cláusula de gobernabilidad, la cual permite al partido que obtenga el 30% de la votación, alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea, por la vía de la asignación de diputados de representación proporcional.

Además, quedaron como pendientes, para una o varias reformas posteriores que conlleven el afianzamiento de la vida democrática en la ciudad, temas tan relevantes como la incorporación de las candidaturas independientes; la segunda vuelta electoral; la integración de fórmulas de un mismo género; la adición de la fotografía de los candidatos en las boletas electorales; la reelección consecutiva de los diputados, entre otros. Pero recordemos que la transición mexicana a la democracia ha sido construida con prudencia y con paciencia, y parece que así seguirá.

BIBLIOGRAFÍA

BOBBIO, N. (2000), *El futuro de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica.

CONTRERAS R. (2001), *La ciudad de México como distrito federal y entidad federativa*, México: Porrúa.

COX, G. (2004), *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*, Barcelona: Gedisa.

EMMERICH (2005), *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal-Universidad Nacional Autónoma de México.

GARCÍA, A. (1978), *Legislación electoral mexicana 1821-1977*, México: Comisión Federal Electoral.

HERNÁNDEZ, M. *et al.* (2001), *Código Electoral del Distrito Federal concordado*, México: Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (2006), *Elecciones federales*. Artículo disponible en línea en

http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html

Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa.

LARROSA, M. (2006), *La reforma electoral federal y su impacto en el Distrito Federal 2007-2008*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal (Colección Sinergia, 8).

MIRÓN, R. M. (2008) “El Código Electoral del Distrito Federal: ¿legislación a la medida?”, en J. Peschard (coordinadora), *El Federalismo Electoral en México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa.

NOHLEN, D. (2004), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica.

PESCHARD, J. (2001), “La representación política en el Distrito Federal”, en *Memoria del Foro sobre Reforma Política del Distrito Federal*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal.

RAE, DOUGLAS W. (2005), “La ley electoral como un instrumento político”, en *Zona Abierta*, núm. 110-11, México: Pablo Iglesias.

ZICCARDI, A. (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México: Instituto de